

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 18/2014 –

29.07.2014

Bericht von der Europäischen Fachtagung zur inklusiven Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen

von Sarah Viehmeier und Daniel Hlava, Universität Kassel

Am 8. und 9. Mai 2014 veranstaltete der Verein Arbeit und Bildung e. V. mit Unterstützung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Hessen in Marburg die Fachtagung „Inklusion im Blick – Inklusive Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im europäischen Vergleich“. Im Mittelpunkt der Veranstaltung standen verschiedene Best-Practice-Beispiele aus Ländern der Europäischen Union. Gezeigt wurde hierbei, welche Anstrengungen in den Mitgliedstaaten unternommen werden, um das gemeinsame Ziel der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsmarkt zu erreichen.

Nach Eröffnung der Tagung durch **Rainer Dolle** (Geschäftsführer des Veranstalters), richtete **Stefan Grüttner** (Hessischer Minister für Soziales und Integration) ein Grußwort an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Dabei wies **Grüttner** auf die hohe Bedeutung inklusiver Beschäftigung hin. Dem schloss sich der Vortrag von **Winfried Kron** (Leiter Stabsstelle UN-Behindertenrechtskonvention im Hessischen Ministerium für Soziales und Integration) an. Kron sagte, dass das Lernen von den Erfahrungen anderer Länder wichtig sei, auch wenn diese nicht immer eins zu eins in Deutschland umge-

setzt werden können. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sei inzwischen von 158 Staaten unterzeichnet worden¹, zuletzt habe die Schweiz Mitte April 2014 die Konvention ratifiziert. Sodann stellte der Referent politische Konzepte zur Umsetzung der UN-BRK in Hessen und Europa vor. Hierbei ging er u. a. auf den Nationalen Aktionsplan Hessens und die Aktionspläne des Europarates und der Europäischen Kommission ein. Rund 15 Prozent der Europäer hätten eine Behinderung. Die EU verfolge die Strategie², bis zum Jahr 2020 ein barrierefreies Europa zu erreichen (bzw. die Weichenstellungen dafür zu legen). Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans von Hessen sei beabsichtigt, alle Gesetze und Verordnungen mit Blick auf die UN-BRK zu überprüfen.

¹ Die Ratifikation erfolgte jedoch bislang nur von 144 Staaten. Im Gegensatz zur Unterzeichnung führt die Ratifikation zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit eines Vertrages im Staat; zur Unterscheidung näher <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/oft-gestellte-fragen/was-ist-der-unterschied-zwischen-unterzeichnung-und-ratifizierung.html>.

² Nähere Informationen unter: http://ec.europa.eu/news/justice/101115_de.htm.

Anschließend referierte **Dieter Basener** (u. a. Geschäftsführer der 53° NORD Agentur und Verlag GmbH) über „**Aktuelle Entwicklungen der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben in Europa**“. Basener hob hervor, dass es in Europa aus verschiedenen Gründen keine einheitliche Behindertenpolitik und Leistungen für behinderte Menschen gebe (wie beim Kündigungsschutz oder den Leistungen in einer Werkstatt für behinderte Menschen). Zudem führe auch ein Vergleich der Wirtschaftsleistung und Arbeitslosigkeit in der EU zu unterschiedlichen Ausgangslagen und Möglichkeiten der Staaten für ihre Behindertenpolitik. Mit einem Vergleich von Deutschland und Dänemark zeigte der Referent auf, dass der Behinderungsbegriff in den Mitgliedstaaten der EU nicht einheitlich sei. So gehe es in Deutschland vor allem um die Auswirkung einer Behinderung auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben – dargestellt mit einem Grad der Behinderung, der ab 50 eine Schwerbehinderung ausdrücke. Behinderung werde aus medizinischer Sicht als eine Eigenschaft der Person gesehen. In Dänemark stehe die Einschränkung der Teilhabe durch Hindernisse in der Umwelt im Vordergrund (soziale Sicht) und es gebe keine Einteilung nach Behinderungsgraden. Nach diesem unterschiedlichen Verständnis von Behinderung würden sich ferner auch die Hilfesysteme in den beiden Ländern unterscheiden. In Dänemark gebe es bspw. keine Beschäftigungsquote für Arbeitgeber und keinen besonderen Kündigungsschutz, dafür aber u. a. besondere Einzelfallunterstützung, ein strenges Diskriminierungsverbot und Sozialklauseln in Tarifverträgen. Ferner skizzierte der Referent die Leitideen der Behindertenhilfe seit 1945 von der Fürsorge bis zur Inklusion, um anschließend aktuelle Entwicklungen in Osteuropa in den Blick zu nehmen. In Polen werde ein Werkstattssystem für erwerbsunfähige Menschen in privater Trägerschaft aufgebaut. Ungarn

orientiere sich an der deutschen Werkstättenverordnung. Die Werkstätten in den Niederlanden stünden überwiegend körperbehinderten Menschen offen, während sogenannte geistig behinderte Menschen meist „arbeitsähnliche Aktivitäten“ in Tagespflegeeinrichtungen ausübten. In den niederländischen Werkstätten werde zudem der allgemeine Mindestlohn gezahlt (subventioniert über Sozialleistungen) und Job-Coaching-Agenturen hätten die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zum Auftrag. In Frankreich existierten zwei verschiedene Arten von Werkstätten³, die sich insbesondere im Zugang (mehr oder weniger als 1/3 Arbeitsleistung) und den Arbeitsrechten (fester Arbeitsvertrag oder kein Arbeitsvertrag, aber gewisse Rechte) unterscheiden. Die Werkstätten des staatlich geförderten Arbeitgebers Remploi in Großbritannien wurden zwischenzeitlich alle geschlossen und stattdessen Integrationsdienste eingeführt (für schwerstbehinderte Menschen gebe es Tageseinrichtungen). Abschließend ging der Referent auf die aktuellen Entwicklungen in Deutschland ein und welche Neuerungen das geplante Bundesleistungsgesetz bringen könnte (so z. B. ein flächendeckendes Budget für Arbeit als Alternative zur Werkstatt und ein Teilhabegeld)⁴.

Thomas Niederkorn (Start-Service, Dienststelle für Personen mit Behinderung der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens – DG) stellte als erstes **Best-Practice-Beispiel Formen der unterstützten Beschäftigung in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens** (DG) vor. Die Deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien ist eine überschaubare Region vorwiegend ländlicher Struktur. Bezüglich der Beschäfti-

³ L'Entreprise adaptée (EA) und Etablissement et Service d'Aide par le Travail (ESAT).

⁴ Nähere Informationen zu der Diskussion um ein Bundesleistungsgesetz können z. B. auf der Themenseite in der Infothek unter www.reha-recht.de abgerufen werden.

gung von behinderten Menschen gebe es dort so gut wie keine Beschäftigungsquoten und keine Ausgleichsabgaben. Niederkorn erklärte, dass für die Integration behinderter Menschen auf dem Arbeitsmarkt nicht das Arbeitsamt oder die Arbeitsagentur zuständig sei. Erste Anlaufstelle hierfür sei der Start-Service (Integrationsfachdienst). Der Start-Service sei dabei für alle Menschen mit Behinderungen zuständig, unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung. Für die Vermittlung auf den Arbeitsmarkt stehen dem Start-Service verschiedene Instrumente zur Verfügung. So gebe es beispielsweise unterschiedliche Formen von Praktika und Ausbildungsmöglichkeiten in den Betrieben. Die Beschäftigung in einer Werkstatt sei dabei immer die letzte Alternative und erfolge erst wenn klar sei, dass eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingen kann. Im Übrigen werde in den Werkstätten der landesweite Mindestlohn gezahlt. Das Besondere am Start-Service der DG sei, dass der Integrationsfachdienst zugleich auch als Teil der Sozialbehörde sein eigener Kostenträger ist. Diese Personenidentität ermögliche der Institution einen gewissen Handlungsspielraum und eine Flexibilität, wie sie es im deutschen System nicht gebe. Hindernisse für einen inklusiven Arbeitsmarkt in der Deutschsprachigen Gemeinschaft lägen u. a. darin, dass es keine Arbeitsassistenzen gebe und die Ausrichtung auf Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen noch auszubauen sei.

Im Anschluss an den Vortrag aus Belgien, stellte **Lukas Alton** (Institut für Sozialdienste Vorarlberg) das Projekt „**Spagat – Wer will, der kann!**“ vor und zeigte, wie es im österreichischen Vorarlberg gelingt, Menschen mit erheblichen Behinderungen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Alle Teilnehmer von Spagat durchliefen zu Beginn eine persönliche Zukunftsplanung. In einem Unterstützungskreis würden zusammen mit Familie, Freunden und Bekannten die Stärken

und Interessen des behinderten Menschen herausgearbeitet. Dies sei wichtig, um im Anschluss daran den passenden Beruf zu finden, erläuterte Alton. Ein weiterer Vorteil des Unterstützernetzes läge darin, dass die Betroffenen erfahren, was andere ihnen zutrauen, und nicht – wie häufig – die Defizite im Mittelpunkt stehen würden. Die Teilnehmer hätten anschließend die Möglichkeit, durch Schnupperpraktika herauszufinden, welcher Beruf der Richtige für sie sei. Das Besondere an dem Projekt Spagat sei, dass die Betreuung am Arbeitsplatz nicht durch Spagat, sondern durch Kollegen vor Ort geschehe. Diese Mentoren erhielten dafür einen Kostenzuschuss. Mit diesem System weise Spagat erhebliche Erfolge vor. Dabei gehe es nicht notwendigerweise um die Leistungsfähigkeit der behinderten Menschen. Der Gedanke der Teilhabe stehe bei Spagat im Mittelpunkt.

Es folgte ein **Praxisbericht aus Finnland**. Der Referent, **Heikki Seppälä** (Finnish Association on Intellectual and Developmental Disabilities – FAIDD), informierte über die Arbeitsmarktsituation von intellektuell behinderten Menschen in seinem Land. Das „alte“ System von teuren und überfüllten Tageseinrichtungen und behütenden Werkstätten sei überholt und gerade junge behinderte Menschen forderten reale Arbeitsplätze. Zudem sehe sich auch Finnland den demografischen Veränderungen ausgesetzt, sodass behinderte Menschen für den finnischen Arbeitsmarkt interessanter würden. Die Beschäftigung behinderter Menschen werde auch als freiwillige gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility) über das gesetzlich geforderte Maß hinaus gesehen. Die FAIDD setze sich als Nichtregierungsorganisation dafür ein, Unternehmen über das Thema soziale Verantwortung aufzuklären und die Beschäftigung behinderter Menschen nach allgemeinüblichen Arbeitsverträgen zu fördern. Anhand des Beispiels einer

großen Einzelhandelskette erläuterte Seppälä das erfolgreiche Vorgehen und die Schwierigkeiten, die mit diesen Maßnahmen verbunden sind. So zeigte sich, dass die Eingliederung teilweise auch an den lokalen Diensten für behinderte Menschen bzw. den finnischen Jobcoachs scheiterte. Das Beispiel zeige jedoch ebenso, dass auch große Unternehmen für die Beschäftigung behinderter Menschen gewonnen werden können, es hierfür aber besonderer Herangehensweisen bedürfe.

Susan Scott Parker (Business Disability Forum – BDF) schloss die Reihe der Best-Practice-Beispiele. In ihrem Vortrag stellte sie ein Modell aus **Großbritannien** vor, das Arbeitgeber dazu ermutigen soll, leichter „ja“ zur Einstellung behinderter Mitarbeiter zu sagen. Dabei biete das BDF keine direkte Unterstützung für Menschen mit Behinderungen, sondern helfe den Unternehmen bei der Gewinnung neuer Mitarbeiter. Zurzeit seien rund 300 britische Unternehmen Mitglied im BDF. Das BDF versuche, einen neuen Weg zu gehen, indem es Unternehmen in ihrer eigenen Logik anspricht. So soll den Unternehmen gezeigt werden, dass es sich für sie auch aus wirtschaftlichen Interessen lohnt, Menschen mit Behinderungen einzustellen. Dabei werden, so Parker, drei zentrale Botschaften verbreitet. Als erstes betont Parker, dass die Einstellung behinderter Menschen ein „Deal“ sei. Für faire Arbeitsleistung müssten die Unternehmen eine faire Behandlung bieten. Diese faire Behandlung führe weiterhin zu einem guten Betriebsklima, wodurch das Unternehmen von motivierten Mitarbeitern und höheren Erträgen profitieren könne. Insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels verwies Parker darauf, dass Behinderung ein zunehmend wichtiges Thema sei, sowohl bezogen auf die Kunden als auch auf die Mitarbeiter eines Unternehmens. Das BDF helfe, Unternehmen diese Aspekte näher zu bringen und berate und unterstütze diese bei

der Einstellung von Menschen mit Behinderungen. Damit es zu Veränderungen komme, sei es erforderlich, dass die Unternehmen auch einen direkten Kontakt mit behinderten Menschen in allen Bereichen und Positionen des Unternehmens haben („face to face“).

Zum Abschluss des ersten Veranstaltungstages fasste **Dieter Basener** nochmals die verschiedenen Praxisbeispiele zusammen und zog **mögliche Schlussfolgerungen für die Entwicklung in Deutschland**. Die Vorträge hätten ergeben, dass von den anderen Systemen manches gelernt werden könne. Es sei deutlich geworden, dass für eine dauerhafte Vermittlung auf den Arbeitsmarkt eine direkte Unterstützung vor Ort/am Arbeitsplatz notwendig sei. Zu dieser Unterstützten Beschäftigung gehöre eine gezielte, schnelle Vorbereitung und Vermittlung, die auch durch persönliches Werben beim Arbeitgeber außerhalb eines Bewerbungsverfahrens erfolgen kann. Zudem sollte jemand erst am Arbeitsplatz platziert und dann näher dafür qualifiziert werden („place and train“). Problematisch sei, dass die Integrationsfachdienste für eine längerfristige Betreuung von sog. geistig behinderten Menschen in Werkstätten nicht hinreichend finanziell ausgestattet seien. Ferner führe die Ausschreibungspraxis der Arbeitsagenturen zu Verlust von „Know-How“ und einem Wechsel von Bezugspersonen. Die Anzahl behinderter Menschen in Werkstätten würde stetig steigen. Neben den vorhandenen Hilfen wären nach Zielgruppen spezialisierte Angebote Unterstützter Beschäftigung notwendig, die erfolgsorientiert vergütet werden sollte. Weiterhin sollten andere Anbieter als die Werkstattträger für die Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zuständig sein, da diese in Interessenskonflikte geraten könnten. Um das Werkstattentgelt zu erhöhen, wäre eine Umwandlung des noch in der politischen Diskussion stehenden Bundesteilhabegeldes in einen Arbeitslohn für Werkstattbeschäftigte denkbar. Die Werkstätten soll-

ten nicht abgeschafft werden, es sollten jedoch mehr Wahlmöglichkeiten für den betroffenen Personenkreis geschaffen werden.

Am zweiten Veranstaltungstag trafen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in verschiedenen **Workshops**, welche Leichte Sprache, persönliche Zukunftsplanung, barrierefreie Websites und Dokumente, Jobcoaching sowie Diversity-Management zum Inhalt hatten. Der Schwerpunkt lag auf dem praktischen Umgang mit den Themen in der Arbeit. Anschließend wurde das bundesweite Projekt „**Integration durch Austausch**“ (IdA) vorgestellt.⁵ Im Rahmen dieses Projekts unterschiedlicher Träger werden arbeitslose Menschen mit Behinderung nach einer Vorbereitungsphase in ein mehrwöchiges Praktikum in einen anderen EU-Mitgliedstaat vermittelt. Die bisherigen Erfahrungen hätten gezeigt, dass nach diesem Praktikum vergleichsweise hohe Eingliederungserfolge auf dem deutschen Arbeitsmarkt erzielt werden konnten.

Die Tagung hat Wege aufgezeigt, wie das Ziel der UN-Behindertenrechtskonvention,

eine inklusive Arbeitswelt zu schaffen und gerade den Zugang behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern, erreicht werden kann. In den Vorträgen und Diskussionen wurde deutlich, dass viele förderliche Maßnahmen auch ohne eine Gesetzesänderung von den am Teilhabeprozess Beteiligten umgesetzt werden können. Die Erfahrungen aus anderen Ländern sollten vermehrt in nationale Debatten einbezogen werden, um behinderten Menschen bestmögliche Eingliederungschancen zu ermöglichen. Selbstverständlich erfordert dies vor unterschiedlichen Hintergründen und Situationen der anderen Länder eine kritische Betrachtung und keine ungeprüfte Übernahme von Ideen. Ein Blick über den nationalen Tellerrand hinaus kann sich jedoch lohnen.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

⁵ Nähere Informationen unter: <http://www.esf.de/portal/generator/9824/ida.html>.