

Zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt

1. Gleichstellung am Arbeitsmarkt als rechtliches Gebot und politisches Ziel	84
2. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen seit dem Jahr 2000	86
3. Ursachen für die Kluft zwischen Rechtsanspruch und Verwirklichung	90
4. Was ist zu tun?	94

*Erwin
Buchinger*

*Bundesminister a.D.;
Anwalt für Gleichbehandlungsfragen
für Menschen mit
Behinderung, Wien*

Auszug aus WISO 2/2015

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Gleichstellung am Arbeitsmarkt als rechtliches Gebot und politisches Ziel

bis in die 1990er-Jahre dominierten die Grundsätze der Versorgung und Fürsorge und nicht das Recht der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe

Dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, am Leben in der Gesellschaft gleichberechtigt, wie alle anderen Menschen auch, teilhaben zu können, ist vergleichsweise neu und bislang nicht vollständig ins gesellschaftliche Bewusstsein gedrungen. Noch bis in die 1990er-Jahre dominierten in der österreichischen Behindertenpolitik die Grundsätze der Versorgung und Fürsorge. Rechtsnormen zur Absicherung von behinderten Menschen nicht als besondere Schutznormen oder Leistungsansprüche an das Sozialsystem zu formulieren, sondern als Anspruch auf vollständige und gleichberechtigte Teilhabe am gesamten gesellschaftlichen Leben, und diesen Anspruch in Form einer Antidiskriminierungsgesetzgebung auszugestalten, aus der zivilrechtliche Ansprüche erwachsen, ist eine Entwicklung, die in den USA mit dem Americans with Disability Act (ADA) im Jahr 1990 begonnen hatte und sich vorerst im angloamerikanischen Raum (Australien 1992 und Großbritannien 1995) ausweitete. Wenige Jahre später erreichte diese Entwicklung auch Österreich – vorerst mit der ausdrücklichen Formulierung eines verfassungsrechtlichen Gebotes der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen samt einer Zielformulierung in Art. 7 Abs. 1, Satz 2 und 3 B-VG im Jahr 1997, wonach niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf und die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) sich dazu bekennt, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten.

seit 2006 umfassender Diskriminierungsschutz

Im Jahr 1999 wurde durch die Novellierung mehrerer Bundesgesetze eine Reihe einzelner in diesen Gesetzen vorhandener diskriminierender Bestimmungen beseitigt und im Jahr 2006 trat mit dem Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz sowie mit Novellen zum Behinderteneinstellungsgesetz und zum Bundesbehindertengesetz, ein umfassender einfachgesetzlicher Diskriminierungsschutz in Kraft.

Die – mit diesem Gesetzesbündel neu eingefügten – Paragraphen 1a bis 7q des BEinStG regeln den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor einer Diskriminierung in der Arbeitswelt. Demnach darf niemand auf Grund einer Behinderung im Zusam-

menhang mit einem Dienstverhältnis unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden. Dieser Schutz erfasst alle Menschen mit Behinderungen, ungeachtet des Ausmaßes der Beeinträchtigung, während sich sonstige Bestimmungen des BEinstG, beispielsweise jene über den besonderen Kündigungsschutz, nur auf begünstigt Behinderte (also auf Menschen mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50 v.H. nach einem eigenen Feststellungsverfahren) beziehen.

Überdies ist Österreich seit dem Jahr 2008 infolge der Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen unter anderem verpflichtet, behinderten Menschen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen. Gemäß Art. 27 Abs. 1 lit. e der Konvention anerkennen die Vertragsstaaten „das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, um unter anderem für Menschen mit Behinderungen Beschäftigungsmöglichkeiten und beruflichen Aufstieg auf dem Arbeitsmarkt sowie die Unterstützung bei der Arbeitssuche, beim Erhalt und der Beibehaltung eines Arbeitsplatzes und beim beruflichen Wiedereinstieg zu fördern.“

UN-Konvention verpflichtet Österreich zu gleichberechtigtem Zugang zum Arbeitsmarkt ...

Im Übereinkommen Nr. 159 der ILO aus dem Jahr 1983 wurde dieser Grundgedanke bereits 25 Jahre früher ähnlich formuliert: „Ziel der (...) Politik muss es sein sicherzustellen, dass geeignete Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation allen Gruppen von Behinderten offenstehen und Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern“ (Artikel 3). Weiters: „Die genannte Politik muss auf dem Grundsatz der Chancengleichheit zwischen behinderten Arbeitnehmern und anderen Arbeitnehmern beruhen. Die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer sind zu wahren ...“ (aus Artikel 4).

... und ILO-Übereinkommen Nr. 159 fordert auch Chancengleichheit für Behinderte

Gleichberechtigung behinderter Menschen am Arbeitsmarkt ist ein rechtliches Gebot und eine vielfach erklärte politische Absicht

Neben diesen rechtlichen Grundlagen gibt es eine Fülle von politischen Erklärungen der jeweiligen Bundesregierungen, welche auf die Verbesserung des Arbeitsmarktzuganges für Menschen mit Behinderungen abzielen. So wurde auf Grund der damaligen problematischen Situation behinderter Menschen am Arbeitsmarkt im Jahr 2000 eine Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Chancen dieser Personengruppe am Arbeitsmarkt beschlossen. Mithilfe der sogenannten Behindertenmilliarde (damals ja noch in Schilling) konnte auch kurzfristig ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg erreicht und die Arbeitslosigkeit behinderter Menschen verringert werden.¹ Ab dem Jahr 2009 war jedoch – gemessen an der beim AMS registrierten Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen – das Niveau der Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe aus dem Jahr 2000 wieder erreicht und hat sich die Lage am Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen seither kontinuierlich verschlechtert.

In der Folge beschloss die Bundesregierung im Jahr 2012 im Nationalen Aktionsplan Behinderung erneut das Ziel, die Arbeitslosigkeit behinderter Menschen zu verringern (NAP, Pkt. 5.1.2.).

2. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen seit dem Jahr 2000

Die Datenlage über die Zahl behinderter Menschen in Österreich, ihre Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit ist generell unbefriedigend. Vorliegende statistische Daten beruhen auf punktuellen Meinungsbefragungen und auf den Registerdaten des AMS. Behinderung von Erwerbstätigen wird durch die Sozialversicherungsträger nicht systematisch erfasst (und ist dies aus vielerlei Gründen auch nicht möglich oder wünschenswert).

bei Zugang zum Arbeitsmarkt drei Personengruppen von Bedeutung:

1. Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung

Bezüglich der Zahl der Menschen mit Behinderungen in Österreich sind für Fragen des Arbeitsmarktzuganges vor allem drei unterschiedliche Personengruppen von Bedeutung. Die erste Gruppe ist jene, die sich auf Grund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung im Alltagsleben eingeschränkt fühlen. Diese Gruppe wurde in Österreich zuletzt im Rahmen von Zusatzfragen zum Mikrozensus 2007 von der Statistik Austria erhoben.² Rund jeder fünfte Befragte gab dabei an, durch eine gesundheitliche Beeinträchtigung eingeschränkt zu sein, alle bereits länger

als ein halbes Jahr. Insgesamt waren damit 1,7 Mio Personen (20,5% der Bevölkerung in Privathaushalten) in irgendeiner Form dauerhaft beeinträchtigt.³ Den höchsten Wert hinsichtlich des Vorliegens einer gesundheitlichen Beeinträchtigung erreichten bei beiden Geschlechtern zwar die Über-60-Jährigen (hier war jeweils etwa die Hälfte von einer dauerhaften Beeinträchtigung betroffen (Männer: 48,3%; Frauen: 48,5%), jedoch auch in der für den Arbeitsmarkt besonders relevanten Altersgruppe der 20- bis Unter-60-Jährigen waren 16,3% der Männer (381.000 Personen) und 14,7% der Frauen (342.000 Personen) betroffen. Die zweite Gruppe (eine Untergruppe der ersten) ist jene der begünstigt Behinderten. Diese Gruppe ist viel kleiner und umfasst aktuell (Stand Ende 2014 lt. noch unveröffentlichtem Geschäftsbericht des Sozialministeriumservice) 97.948 Menschen und ist über die Jahre weitgehend stabil.

*2. begünstigte
Behinderte*

Die dritte Gruppe sind jene Personen mit (meist) intellektueller Beeinträchtigung und Mehrfachbehinderung (die Gruppe bezeichnet sich selbst als Menschen mit Lernschwierigkeiten), die auf der Grundlage der Landesbehindertengesetze Anspruch auf Betreuung bzw. Beschäftigung in tagesstrukturierenden Einrichtungen haben. Nur ein verschwindend geringer Teil dieser Gruppe schafft den Sprung in den Regelarbeitsmarkt und in Maßnahmen der geschützten (vollversicherten) Arbeit. Genaue Zahlen zu dieser Gruppe fehlen. Laut Daten der AUVA über in die Unfallversicherung einbezogene Personen gemäß § 8 Abs 1 Z 3 lit m ASVG waren dies im Jahr 2014 23.482 Personen. Dazu kommen noch einige Tausend Personen mit vollversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen am Regelarbeitsmarkt bzw. in den Geschützten Werkstätten.

*3. Personen
mit (meist)
intellektueller
Beeinträchtigung
und Mehrfach-
behinderung*

In Bezug auf die Arbeitslosigkeit dieser Personengruppen umfasst das Arbeitslosenregister des AMS alle drei genannten Personengruppen, soweit diese als arbeitsfähig im Sinne der pensionsversicherungsrechtlichen Vorschriften anerkannt sind (bzw. daran kein Zweifel auftaucht). Im Detail erfasst das AMS Arbeitslose mit sogenannten gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen und – als Untergruppe – Personen mit gesetzlich festgestellter Behinderung (begünstigt Behinderte und Personen mit Behindertenpass). Bei der Betreuung von arbeitslosen Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen

berücksichtigt das Arbeitsmarktservice physische, psychische oder intellektuelle Einschränkungen, sofern diese durch ärztliche Gutachten belegt oder sonst glaubhaft gemacht wurden und sich daraus maßgebliche Schwierigkeiten bei der Vermittlung oder nur eingeschränkte Berufsmöglichkeiten für die davon betroffenen Menschen ergeben.

Die Verknüpfung von Beschäftigtendaten und Daten des AMS zur Bestimmung einer Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen ist auf Grund der fehlenden Datenkonsistenz (generell) nicht möglich.

Die statistischen Daten des Arbeitsmarktservice zeigen jedoch zumindest ein aussagekräftiges, wenngleich nicht vollständiges Bild der Arbeitslosigkeit von Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen und deren Entwicklung. Diese betrug nach (der damaligen) AMS-Zählung im Jahr 2000 (dem letzten Jahr vor der Beschäftigungsoffensive der Bundesregierung) 32.147 als arbeitslos gemeldete Personen und sank auf 30.554 Personen im Jahr 2003. Im Jahresdurchschnitt 2004 waren 28.860 und im Jahr 2005 28.537 Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen als arbeitslos registriert, 2006 waren es 29.058 Personen, im Jahre 2007 stieg die Zahl – trotz sinkender Gesamtarbeitslosigkeit – auf 31.392 Personen. Im Jahr 2008 waren es 31.263 Personen (-0,4%), im Jahr 2009 kam es zu einem weiteren starken Anstieg auf 35.673 Personen, im Jahr 2010 stagnierte die Zahl mit 35.664 Personen und stieg seither kontinuierlich (2011: 36.439, 2012: 39.978, 2013: 47.346) an. Im Jahr 2014 wurde mit 57.594 arbeitslos vorgemerkten Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen der vorläufige Rekordwert erreicht. Die Steigerung der Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe in den Jahren 2000–2014 beträgt somit satte 79,2%.

*hohe Steigerung
der Arbeitslosig-
keit seit 2000*

Die generelle Arbeitslosigkeit betraf im Jahresdurchschnitt 2000, dem Jahr vor der Beschäftigungsoffensive, österreichweit 194.314 Personen. Der entsprechende Jahreswert 2014 lag bei 319.357 Personen, der Zuwachs zwischen 2000 und 2014 beträgt 64,4 %.⁴

Dies bedeutet, dass sich das – im Vergleich zu nicht behinderten Arbeitskräften – ohnehin bereits höhere Arbeitslosigkeitsrisiko

behinderter Menschen in den vergangenen 15 Jahren weiter erhöht hat.

Die Tendenz bei den arbeitslosen behinderten Menschen im engeren Sinne (nach Behinderteneinstellungsgesetz, Opferfürsorgegesetz, Landesbehindertengesetzen und Behindertenpass), die beim AMS vorgemerkt sind, ist ähnlich dramatisch. Ihre Zahl betrug im Jahresdurchschnitt 2005 noch 5.360 Personen, stieg bis zum Jahr 2010 auf 6.127 Personen an und erreichte im Jahr 2014 mit 10.502 Personen einen vorläufigen Höhepunkt. Für die Zielgruppe der begünstigt Behinderten haben sich im Übrigen auch Erwartungen, die mit der Lockerung des Kündigungsschutzes im Jahr 2011 verbunden waren, nicht erfüllt, im Gegenteil. Eine – im Detail noch nicht veröffentlichte – Evaluierungsstudie des Sozialministeriums zeigt, dass im Beobachtungszeitraum trotz insgesamt steigender Zahl an Arbeitsplätzen die Zahl der beschäftigten begünstigt Behinderten abgenommen hat. Die Zahl der beim AMS arbeitslos vorgemerkten begünstigt Behinderten hat im Zeitraum 2011 bis 2014 um mehr als 20% zugenommen (von 3.946 auf 4.839).

Erwartungen mit der Lockerung des Kündigungsschutzes haben sich nicht erfüllt ...

Punktuelle Erhebungsergebnisse verstärken den Befund einer anhaltenden Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt. So belegt auch die zitierte Erhebung der Statistik Austria (Mikrozensus-Zusatzfragen 2007) eine deutlich geringere Teilhabe von dauerhaft beeinträchtigten Personen in der Arbeitswelt: 58,5% der dauerhaft beeinträchtigten Menschen im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre) waren demnach erwerbstätig bzw. arbeitsuchend; bei Personen ohne Beeinträchtigung der gleichen Altersgruppe waren es 77,8%.

... nach wie vor Benachteiligung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsplatz

Die Daten von Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union, über Erwerbstätigenquoten zeigen ein ähnliches Bild. Demnach lag diese Quote (für die 15- bis 64-Jährigen) im Jahr 2011 im Schnitt der EU28-Mitgliedstaaten für Menschen ohne Behinderung bei 66,9%, für Menschen mit Behinderungen bei 47,3%. Für Österreich zeigen die entsprechenden Werte mit 75,6% bzw. 60,3% zwar einen günstigeren Befund, der Unterschied von 15,3%-Punkten zuungunsten von Menschen mit Behinderungen ist dennoch vergleichsweise groß. Länder wie Luxemburg (2,4%-Punkte), Schweden (9,5%-Punkte) sowie

Frankreich und die Türkei (Unterschied jeweils 9,9%-Punkte), Lettland (11,8%-Punkte), Finnland (12,4%-Punkte), die Schweiz (12,6%-Punkte) und Italien (13,3%-Punkte) schneiden hinsichtlich der Gleichstellung behinderter Menschen am Arbeitsmarkt besser ab.⁵

3. Ursachen für die Kluft zwischen Rechtsanspruch und Verwirklichung

Was sind nun wesentliche Ursachen für diese augenfällige Kluft zwischen rechtlicher Gleichberechtigung und tatsächlich fehlender Gleichstellung, ja vielmehr zunehmender Ungleichheit? Im politischen Diskurs werden – von Arbeitgeberverbänden – oftmals die vielfältigen Regulierungen, insbesondere Quoten und Kündigungsschutzbestimmungen für die schlechte Arbeitsmarktposition behinderter Menschen verantwortlich gemacht. Belege dafür gibt es nicht, im Gegenteil.

in Mehrzahl der EU-Länder existieren Quotensysteme zugunsten Behinderter

Quotensysteme zugunsten behinderter Beschäftigter gibt es für Arbeitgeber in der einen oder anderen Form in der Mehrzahl der EU-Länder. Typischerweise variiert der vorgeschriebene Anteil der beschäftigten Menschen mit Behinderungen zwischen 2 % und 7 % der Belegschaft (Österreich: 4 %). Der Erfüllungsgrad der Quoten schwankt in den meisten Ländern zwischen 30 % und 70 % (Österreich: um die 60 %). Nach den verfügbaren empirischen Daten führen Quotensysteme nicht zu Arbeitsplatzverlusten für Menschen mit Behinderungen, sondern zu – freilich geringen – Nettobeschäftigungszuwächsen. Auf Basis der Hauptverbandsdaten 1999 bis 2003 wird für Österreich geschätzt, dass etwa 10 % aller Stellen für begünstigte Behinderte ohne Quotenregelung nicht existieren würden. Bereits beschäftigte Personen, die eine Behinderung erleiden und entsprechend eingerechnet werden können, werden mit größerer Wahrscheinlichkeit weiterbeschäftigt. Von der Maßnahme gehen jedoch andererseits nur geringe Anreize aus, behinderte Personen neu einzustellen.⁶

Tatsächlich scheinen die strukturellen Veränderungen in der Arbeitswelt der letzten Jahre, ungenügende bildungspolitische und arbeitsmarktpolitische Interventionen für die Verschlechterung der Arbeitsmarktposition behinderter Menschen verantwortlich zu sein.

Strukturell war die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahrzehnte von einem Zuwachs wissensintensiver Branchen und Tätigkeiten geprägt. Dies entspricht der Hypothese von der Entwicklung hin zu Wissens- bzw. wissensbasierten Gesellschaften. Ihr zufolge müssten gesamtgesellschaftlich einfache ungelernte Tätigkeiten zugunsten von Beschäftigungen, die komplexe Aufgaben beinhalten und ein höheres Qualifikationsniveau voraussetzen, abnehmen bzw. verschwinden.⁷ Dieses Problem des langfristigen Rückgangs der Arbeitsnachfrage im niedrigqualifizierten Bereich wurde dadurch verschärft, dass gerade in diesem Segment – getrieben vorerst durch humanitär motivierte liberale Zuzugsbedingungen am Arbeitsmarkt, später durch die EU-Osterweiterung – der Angebotsdruck durch ausländische Arbeitskräfte zu Substitutionseffekten bei gering qualifizierten Beschäftigten geführt hat.

*strukturelle
Entwicklung am
Arbeitsmarkt ...*

Hinsichtlich des Ausbildungsniveaus zeigen aber die empirischen Daten (Statistik Austria, Zusatzfragen zum Mikrozensus 2007), dass gerade Menschen mit dauerhaften Beeinträchtigungen häufiger einen geringeren Bildungsabschluss haben als Personen ohne Beeinträchtigung. 34,8% der dauerhaft Beeinträchtigten (vs. 19,3% der Personen ohne Beeinträchtigung) hatten einen Pflichtschulabschluss, 50,1% der dauerhaft Beeinträchtigten (vs. 39,6% der Personen ohne Beeinträchtigung) hatten eine Lehre bzw. berufsbildende mittlere Schule, und lediglich 11,0% der dauerhaft Beeinträchtigten (vs. 22,6% der Personen ohne Beeinträchtigung) wiesen einen Abschluss einer höheren Schule bzw. Hochschule auf. Auch wenn nur die Altersgruppe der Personen von 20 bis unter 60 Jahren betrachtet wird, weisen 17,7% der Männer mit dauerhaften Beeinträchtigungen bloß Pflichtschulabschluss aus, gegenüber 10,8% bei den nicht dauerhaft beeinträchtigten Männern. Bei den Frauen liegen die entsprechenden Werte bei 32,5% bzw. 17,7%. Der Beitrag des Faktors formale Bildung zur schlechteren Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung ist ohne Zweifel bedeutend. Bedauerlicherweise reagiert die Arbeitsmarktpolitik auf diesen Umstand nur unzureichend. Menschen mit Behinderungen erfahren weder in den arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzungen des Sozialministers noch in den Zielen des AMS als eigene Zielgruppe eine entsprechende Bedeutung. Dementsprechend halten auch die Förderungen des AMS für diese Personengruppe mit dem

*... und Ausbil-
dungsniveau von
Menschen mit
dauerhaften Beeinträchtigungen
verschärfen die
Situation*

verstärkte Einbeziehung von Behinderten in die Arbeitsmarktförderung des AMS wäre geboten

gestiegenen Problemdruck nicht Schritt. Eine verstärkte Einbeziehung von Arbeitsuchenden mit Behinderungen in die Arbeitsmarktförderung des AMS wäre aber sogar gesetzlich geboten, um den bestehenden Benachteiligungen entgegenzuwirken. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich im § 31 Abs. 3 Arbeitsmarktservicegesetz, wonach „für Personen, die entweder wegen ihrer persönlichen Verhältnisse oder ihrer Zugehörigkeit zu einer auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppe bei der Erlangung oder Erhaltung eines Arbeitsplatzes besondere Schwierigkeiten haben, [...] die Leistungen des Arbeitsmarktservice im Sinn des Abs. 2 so zu gestalten und erforderlichenfalls so verstärkt einzusetzen [sind], dass eine weitestmögliche Chancengleichheit mit anderen Arbeitskräften hergestellt wird ...“

Die Arbeitsmarktpolitik des Bundes trägt diesem Auftrag nur ungenügend Rechnung. Für den Bereich der Arbeitsmarktförderung wurden beispielsweise im Jahr 2013 (dem Jahr mit der stärksten Steigerung der Arbeitslosigkeit behinderter Menschen) von € 1,04 Mrd. Gesamtsumme € 140,2 Mio, somit knapp 14% für Arbeitslose mit Behinderungen ausgegeben, obwohl der Anteil der Arbeitslosen mit Behinderungen an allen Arbeitslosen in diesem Jahr 16,5% betrug. Die vergleichsweise höchsten Investitionen im Bereich der Arbeitsmarktförderung werden bezeichnenderweise bei der unmittelbaren Beschäftigungsförderung erbracht, insbesondere bei jener am zweiten Arbeitsmarkt (in Beschäftigungsprojekten). Dort ist der Anteil behinderter Personen am Fördervolumen mit 17,1% sogar überproportional. Bei den nachhaltiger wirkenden Instrumenten Qualifizierung und Unterstützung liegt ihr Anteil mit 12,3% bzw. 11,5% noch deutlicher unter dem Anteil dieser Personengruppe an allen Arbeitslosen des Jahres 2013.

Auf entsprechende Kritik hat das AMS reagiert. Im Jahr 2014 standen dem AMS insgesamt € 1,12 Mrd. an Fördermitteln zur Verfügung. Dabei wurden die Förderungen generell um 8,23% ausgeweitet, jene für Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen um 21,55%, also sogar etwas stärker als die entsprechende jeweilige Steigerung der Arbeitslosigkeit.⁸ Wenngleich sich in diesen Zahlen auch Effekte der Verschiebung von Lohnzuschüssen des Sozialministeriumservice zum AMS (Einstellförderungen) widerspiegeln, ist die Entwicklung

dennoch positiv, auch deshalb, weil die Erhöhung bei den Unterstützungsmassnahmen mit 46% besonders deutlich ausfiel. Erste Signale des Budgetvollzuges des AMS im heurigen Jahr lassen jedoch befürchten, dass diese Entwicklung bereits nach einem Jahr gefährdet ist.

Freilich, Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik alleine werden nicht ausreichend sein, eine Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt tatsächlich zu erreichen. Dafür müsste auch die negative Entwicklung bei den Arbeitsbeziehungen in den letzten Jahren sowie der strukturelle Überhang des Arbeitskräfteangebots über die Nachfrage zurückgedrängt werden, das heißt, es müsste ein Wechsel zur Vollbeschäftigungspolitik bei guter Arbeit eingeleitet werden.

*Bildungs- und
Arbeitsmarkt-
politik reicht
nicht aus für
Gleichstellung*

So zeigt Dieter Sauer (im WISO 3/2011) drei Veränderungstendenzen in der Entwicklung von Arbeit in den letzten Jahrzehnten auf: Prekarisierung, Subjektivierung und Standardisierung – Prekarisierung als Entsicherung und Flexibilisierung, Subjektivierung als Aufforderung zu Selbstorganisation und unternehmerischem Handeln und Standardisierung beispielsweise im Prozess der Industrialisierung von Dienstleistungen.

Diese hätten sowohl zu einer Ausdifferenzierung von Erwerbsarbeit und zu einer verschärften Spaltung der Arbeitsgesellschaft als auch zu einer deutlich erhöhten Belastungssituation in der konkreten Arbeitstätigkeit geführt, die immer größere Teile der Arbeitnehmer betrifft. Vielfach komme es zu einem Belastungssyndrom „moderner Arbeit“, das in der Dominanz psychischer Belastungen seinen Ausdruck findet.

Es ist klar, dass auch diese Entwicklung für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung nicht förderlich sein kann. Darüber hinaus besteht Grund zu der Annahme, dass in Zukunft – unter anderem vor dem Hintergrund eines fortschreitenden Wachstums des Dienstleistungssektors – die Formen und Auswirkungen von psychosozialen Belastungen und hohen Arbeitsanforderungen weiter an Bedeutung gewinnen werden.

Die von der Statistik Austria im Jahr 2007 im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung gesammelten Daten geben Einblick in

Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz in Österreich und bekräftigen diesen Befund:

- Fünf von zehn Erwerbstätigen (49%) waren an ihrem Arbeitsplatz physischen Belastungsfaktoren ausgesetzt und ein Drittel (35%) litt unter psychisch belastenden Faktoren. Insgesamt unterlagen 60% der Erwerbstätigen mindestens einer belastenden Arbeitsbedingung.
- Unter den psychischen Belastungsfaktoren dominierte im Jahr 2007 der Zeitdruck bzw. Überbeanspruchung, die physischen Arbeitsbelastungen werden von Lärm, schweren Lasten und schwierigen Körperhaltungen/Bewegungsabläufen angeführt.
- Ähnliche Befunde zeigen auch mehrere Einzelergebnisse des European Working Conditions Survey (EWCS), der seit 1995 im Fünf-Jahres-Rhythmus erhoben wird.

*strukturelle
Entwicklungen in
der Arbeitswelt
wirken ungünstig
für Menschen
mit Behinderung*

Für Menschen mit Behinderungen wirken diese Belastungsfaktoren deutlich diskriminierend. In der bereits zitierten Erhebung der Statistik Austria (Mikrozensus-Zusatzfragen 2007) wurden neben Art und Schwere der Behinderung auch die subjektiven Einschätzungen von Benachteiligungen aufgrund einer Beeinträchtigung erfragt. Demnach waren die am häufigsten auftretenden Probleme von Personen in dieser Gruppe solche in der Arbeit. Fast 64 % gaben an, in diesem Bereich immer oder manchmal Probleme aufgrund ihrer Beeinträchtigung zu haben (Antwortkategorie „ja, immer“ und „manchmal“).

4. Was ist zu tun?

Oftmals wird die Frage gestellt, „warum eigentlich sollten Menschen mit Behinderung in den Erwerbsarbeitsmarkt gedrängt werden?“ Sollten nicht besser die Sozialleistungen für diese Personengruppe erhöht werden, etwa durch Einführung eines Grundeinkommens für behinderte Menschen? Beispielsweise meint die deutsche Erziehungswissenschaftlerin Marianne Gronemeyer, knapp und prägnant, „wer arbeitet, sündigt“.⁹ Alle Arbeit, die heute auf einem Arbeitsmarkt gehandelt werde, schade mehr, als sie nütze. Alles, was sich nicht lohne, werde ausgemustert, alle, die nichts leisten, würden für überzählig erklärt. Schonräume und Nischen, in denen die, die nicht mithalten können, die Gescheiterten und Schwachen, vom Leistungsdruck einigermaßen unbehelligt, ein auskömmliches Dasein fristen könnten, würden abgeräumt.

So zutreffend dieser Befund teilweise ist, so trägt er den radikalen Schluss der Autorin, es müsse wohl das Ziel sein, von diesem „Kriegsschauplatz“, wie sie es nennt, zu flüchten. Keineswegs: Weil nämlich, ungeachtet aller Kritik an den konkreten Arbeitsformen und -Inhalten, die drei Grundfunktionen der Erwerbsarbeit – Existenzsicherung, Schaffung von Identität/Anerkennung und soziale Teilhabe – weiter aktuell sind, ja in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit eine noch größere gesellschaftliche Akzeptanz erfahren. Unter diesen Bedingungen nicht für eine Teilhabe behinderter Menschen zu kämpfen, würde Menschen mit Behinderungen weiter an den Rand der Gesellschaft drängen, wo sie auf einem sozialen Mindestniveau bestenfalls geduldet würden.

Der Kampf um Arbeitsbedingungen hat wohl nicht nur für Menschen mit Behinderungen eine existenzielle Dimension bzw.: den Charakter eines „Überlebenskampfes“. Menschen mit Behinderungen taugen aufgrund ihrer besonderen Verletzlichkeit und der darüber hinaus bestehenden Vorurteile aber als Frühwarnindikatoren. Generell schädliche Entwicklungen treffen diese Gruppe früher und härter. Zu fordern ist daher zuallererst, um humane Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten, also um gute Arbeit, zu kämpfen. Dies setzt einen Kurswechsel bei den arbeitspolitischen Akteuren voraus: Ausweitung und Sicherung von Beschäftigung darf nicht länger zu Lasten von Arbeitsqualität forciert werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass die quantitative Beschäftigungspolitik, also die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum und/oder Arbeitszeitverkürzung, an Bedeutung verloren hätte. Im Gegenteil, die Knappheit von Arbeitsplätzen benachteiligt Menschen mit Behinderungen in besonderem Ausmaß.

Menschen mit Behinderung taugen als Frühwarnindikatoren

In Zeiten eines Überangebotes an Arbeitskräften besteht nämlich ein großer Spielraum für Auswahlprozesse. Die gesellschaftlich bestehenden Vorurteile über die Leistungs- und Einsatzfähigkeit von Menschen mit Behinderungen wirken unter diesen Bedingungen verheerend. Menschen mit Behinderungen werden – sobald die Beeinträchtigung offengelegt oder erkannt wird – selbst bei guter und passender fachlicher Qualifikation aus dem weiteren Bewerbungsprozess ausgeschieden. Eine systematische Diskriminierung bei der Begründung von Beschäftigungsverhältnissen ist nach den Erfahrungen vieler UnterstützerInnen im Vermittlungsprozess eher die Regel als die Ausnahme.

Im Arbeitsmarkt der Zukunft werden die Belegschaften zweifellos älter und sie arbeiten länger. Sie sind aber auch formal höher gebildet und passen ihre Bildung laufend an. Sollen Menschen mit Behinderungen mit dieser Entwicklung mithalten können, muss die Erstausbildung behinderter Kinder und Jugendlicher massiv forciert werden und insbesondere die Integration in der Sekundarstufe II und ein verstärkter Zugang in die tertiäre Ausbildung erreicht werden. Daneben müsste die Arbeitsmarktausbildung und die entsprechende Unterstützung für Menschen mit Behinderungen budgetär ausgeweitet und stärker in Richtung von Job Creation individualisiert werden. Die entsprechenden Mittel könnten durch eine massive Erhöhung der Ausgleichstaxen aufgebracht und damit gleichzeitig auch der monetäre Druck zur Einstellung behinderter Arbeitskräfte auf betrieblicher Ebene erhöht werden.

es braucht eine klare politische Zielsetzung für Vollbeschäftigung und gute Arbeit für alle, sowie für Menschen mit Behinderungen zusätzlich eine Verankerung in den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen

Mit dem Instrument der Arbeitsstiftung bzw. stiftungsähnlicher Maßnahmen liegen auch – international seit Jahren stark beachtete – entsprechende Regelinstrumente vor, die nur stärker für den Personenkreis behinderter Menschen eingesetzt werden müssten. Arbeitsbegleitende Maßnahmen und Strukturen für Beschäftigte und Unternehmen, Mentorensysteme, Arbeitsassistenten und persönliche Assistenz müssen ausgebaut werden und eine einheitliche Zielsetzung und Unterstützung des möglichen Zugangs zum Regelarbeitsmarkt für alle Menschen mit Behinderungen, unbeschadet der föderalen oder sonstigen segmentierenden Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Sozialministeriumservice, AMS und Sozialabteilungen der Länder muss erreicht werden. BehindertenvertreterInnen und ihre Organisationen sind auf allen Vollzugsebenen, von der Zielformulierung bis zur Ergebniskontrolle, in die Prozesse einzubeziehen.

Die Anzeichen für eine derartige politische Weichenstellung sind in Österreich und wohl auch EU-weit noch ungenügend. Zwar finden sich im aktuellen Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung einige zarte Pflänzchen in diese Richtung, insgesamt mangelt es aber an einer eindeutigen Zielsetzung der Politik, wie dies etwa im Bereich der Frauengleichstellung bereits seit Jahren selbstverständlich ist und auch entsprechende Wirkung zeigt. Unter dem aktuellen politisch verordneten Spardiktat der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sind wohl ohne massiven Druck der Betroffenen auch keine entsprechenden Korrekturen zu erwarten.

Anmerkungen

1. siehe Horak, Christian / Schmid, Tom / Binder, Gerda u.a.: Evaluierung der Beschäftigungsinitiative der Bundesregierung, Gesamtbericht 2001–2003, Wien 2005.
2. Die Befragung wurde von Sozialministerium beauftragt und von Oktober 2007 bis Februar 2008 durchgeführt. Insgesamt wurden 8.195 zufällig ausgewählte Personen (hochgerechnet etwa 8,2 Mio Personen) befragt. Die Fragestellung lautete: „Sind Sie im Alltagsleben aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung eingeschränkt?“ und „Haben Sie diese Beeinträchtigung schon länger als ein halbes Jahr?“
3. Leitner, Brigitte: Menschen mit Beeinträchtigung, Statistische Nachrichten 12/2008, S. 1133.
4. Sämtliche AMS-Daten aus der Tabelle AL590 des jeweiligen Kalenderjahres; eigene Berechnungen.
5. eurostat pressemitteilung 184/2014 vom 2.12.2014.
6. Fuchs, Michael: Beschäftigungsquoten für behinderte Personen. Parameter, Aspekte, Effektivität, in: Soziale Sicherheit 9/2013, S. 256-265.
7. vgl. Eichmann, Hubert / Flecker, Jörg / Bauernfeind Alfons u.a.: Überblick über Arbeitsbedingungen in Österreich, Sozialpolitische Studienreihe des BMASK, Bd. 4: S. 34, Wien, 2010.
8. Sonderauswertung des AMS für die Behindertenanwaltschaft, März 2015.
9. so der Titel eines ihrer Bücher: Gronemeyer, Marianne: Wer arbeitet, sündigt ... Plädoyer für gute Arbeit, Darmstadt, Primus Verlag, 2012.

WISO

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinandergesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
 Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
 Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
 Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
 Tel. ++43/732/66 92 73
 Fax ++43/732/66 92 73-28 89
 E-Mail: wiso@isw-linz.at
 Internet: www.isw-linz.at