

# 3.11 Unterstützte Beschäftigung für politische EntscheidungsträgerInnen

## Einführung

Die entscheidenden Herausforderungen für nationale und europäische politische Strategien betreffend Menschen mit Behinderung sind niedrige Beschäftigungsraten, hohe Arbeitslosigkeitsraten und eine eher hohe Abhängigkeit von Sozialleistungen. Menschen mit Behinderungen haben häufig Schwierigkeiten in den Arbeitsmarkt einzutreten und ein erhöhtes Risiko wieder hinausgedrängt zu werden. Die zukünftige Herausforderung ist es politische Strategien zu fördern, die Menschen mit Behinderungen ermutigen und ermächtigen, in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu gelangen und dort zu verbleiben.

Dieses Positionspapier stellt die Position des Europäischen Dachverbandes für Unterstützte Beschäftigung (EUSE) zu den wichtigsten Aspekten von Unterstützter Beschäftigung dar. Unterstützte Beschäftigung hat sich als eine erfolgreiche Strategie zur Förderung und zur Erhöhung der Arbeitsmarktteilhabe von Menschen mit Behinderungen erwiesen. Dieser Text erläutert die Ansätze, Methoden und Wirkungen von Unterstützter Beschäftigung als eine proaktive politische Strategie zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Inklusion von Menschen mit Behinderungen.

## Hintergrund

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die von der UN- Generalversammlung am 13. Dezember 2006 verabschiedet wurde, ist ein rechtsverbindliches Abkommen und erfordert demnach die Bezugnahme der nationalen Gesetzgebungen. Staaten müssen die gesetzliche Übereinstimmung mit den Prinzipien der Konvention gewährleisten, wie z. B. die Verpflichtung, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am sozialen, politischen und kulturellen Leben sicherzustellen – und ihr Recht zu arbeiten und ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Die Teilhabe am Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderung war auch ein entscheidendes Thema im Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen der Europäischen Union für 2008 und 2009. EU-Richtlinien und die europäische Strategie für Menschen mit Behinderungen nehmen explizit auf die Erhöhung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen und die Beseitigung von Diskriminierung Bezug. Darüber hinaus legt das gemeinsame europäische Prinzip der „Flexicurity“<sup>1</sup> (Flexibilität und Sicherheit), bestätigt vom Europäischen Rat am 24. Dezember 2007, den gemeinsamen Rahmen für die Integration der Flexicurity-Strategien in den Mitgliedstaaten der EU fest. Deshalb sind

<sup>1</sup> European Commission (2007): COM(2007) 359 final - Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security. European Commission, Brussels. Flexicurity ist eine politische Strategie zur gleichzeitigen und absichtlichen Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte, Arbeitsorganisationen und ArbeitnehmerInnen-ArbeitgeberInnen-Beziehungen einerseits und der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit andererseits.

politische EntscheidungsträgerInnen mehr denn je herausgefordert, gesetzliche Maßnahmen und Arbeitsmarktstrategien zu implementieren, die diese Entwicklungen reflektieren.

## Die Themen

Unterstützte Beschäftigung ist eine Methode, mit der Menschen mit Behinderungen und andere benachteiligte Gruppen bei der Erlangung und Erhaltung eines Arbeitsplatzes kontinuierlich unterstützt werden. Es ist ein personenzentrierter Ansatz zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt für diese Zielgruppe. Unterstützte Beschäftigung wendet sich an alle Menschen mit Behinderungen, ungeachtet ihrer Einschränkungen. Das Konzept wurde in den 1970er Jahren in Nordamerika entwickelt und fand seinen Weg nach Europa in den 1980er Jahren. Die auf dem Einzelfall basierende Methode ist durch den folgenden 5-Phasen-Prozess definiert, der dem Prinzip des „Platzieren-Qualifizieren-Erhalten“ folgt, das während der letzten beiden Dekaden als Modell für gute Praxis anerkannt wurde.<sup>2</sup>

- *Orientierung und Beauftragung:* Alle Informationen, die es den Einzelnen möglich machen eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob sie Unterstützte Beschäftigung nutzen wollen oder nicht, werden zur Verfügung gestellt.
- *Erstellung eines Berufsprofils:* Die Unterstützung von Personen zur Identifizierung ihrer Kompetenzen und ihrer beruflichen Vorlieben und Wünsche
- *Arbeitsplatzsuche:* Die Suche nach einem Arbeitsplatz unter Berücksichtigung der Bedürfnisse aller Beteiligten
- *Kontakte mit ArbeitgeberInnen:* Die Zusammenarbeit mit ArbeitgeberInnen und Arbeitsuchenden zur Klärung verschiedener Themenbereiche einschließlich allgemeiner Arbeitsbedingungen, erforderlicher Kompetenzen, erforderlicher Unterstützung durch Fachdienste und/oder der verfügbaren Unterstützung im Betrieb
- *Betriebliche und außerbetriebliche Unterstützung:* Unterstützung für Arbeitsuchende/ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen entsprechend den Anforderungen.

Die Ansätze und das Ausmaß, indem das Ideal von Unterstützter Beschäftigung von den Fachdiensten umgesetzt werden kann, variieren innerhalb Europas, aber folgende drei Hauptprinzipien von Unterstützter Beschäftigung werden von allen anerkannt:

1. **Bezahlte Arbeit** – Der/die Einzelne soll ein der geleisteten Arbeit entsprechendes Gehalt erhalten – falls ein nationaler gesetzlicher Mindestlohn existiert, soll zumindest dieser oder das ortsübliche Gehalt bezahlt werden.
2. **Allgemeiner Arbeitsmarkt** – Menschen mit Behinderungen sollen als reguläre ArbeitnehmerInnen tätig sein, mit gleichem Einkommen, gleichen Arbeitsbedingungen wie andere Beschäftigte in öffentlichen, privaten und ehrenamtlichen Wirtschaft- bzw. Arbeitsbereichen.

<sup>2</sup> Für weitere Informationen zu den 5 Phasen des Prozesses der Unterstützten Beschäftigung siehe auch EUSE (2004): Europäischer Dachverband für Unterstützte Beschäftigung – Informationsbroschüre & Qualitätsstandards (<http://www.euse.org/resources/publications/EUSE%20Information%20Brochure%20-%20German.pdf>)

**3. Kontinuierliche Unterstützung** – Dies bedeutet Unterstützung im weitesten Sinn als Hinführung zu und während einer bezahlten Beschäftigung. Die Unterstützung ist individualisiert und richtet sich nach den Bedürfnissen der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen.

Im Hinblick auf die politischen Strategien zur Arbeitsmarktteilhabe von Menschen mit Behinderungen und zu Dienstleistungen der Unterstützten Beschäftigung können die folgenden Diskussionsbereiche identifiziert werden:

- Trotz des steigenden Angebots von Unterstützter Beschäftigung während der letzten beiden Dekaden wird in vielen Staaten das vorhandene Potenzial nicht vollständig genutzt. Die Teilhabe am Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen ist noch immer nicht zufriedenstellend, wie niedrigere Beschäftigungsraten und geringere Verdienste zeigen.<sup>3</sup> Eine aktuelle Studie weist darauf hin, dass in vielen Staaten geschützte Beschäftigung immer noch die vorrangig gewählte Maßnahme ist und somit gewisse Ansätze von „spezieller und gesonderter Beschäftigung“ erhalten bleiben – obwohl die Vorteile von Unterstützter Beschäftigung für Arbeitsuchende, Betriebe und Gesellschaft offensichtlich sind. Statistiken zeigen, dass die Anzahl der Menschen mit Behinderungen in geschützter Beschäftigung in vielen Staaten Europas seit dem Jahr 2000 zugenommen hat. Die Förderung von Aktivitäten Unterstützter Beschäftigung in diesen Staaten impliziert einen Paradigmenwechsel in Richtung eines „Mainstreaming von Behinderung“, das nicht nur spezielle Dienstleistungsangebote im Hinblick auf Beschäftigung beinhaltet, sondern auch Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Bereichen (bereichsübergreifende Politik).<sup>4</sup>
- Ein Thema, das genaue Betrachtung erfordert, ist die Motivation für Arbeitsuchende an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilzunehmen. Die Angst vor dem Verlust von Sozialleistungen – und das könnte das Ergebnis der Maßnahmen in vielen Ländern sein – behindert Menschen mit Behinderung eine bezahlte Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in Betracht zu ziehen. Evaluationen zeigen, dass Rechtsvorschriften es EmpfängerInnen von finanziellen Unterstützungsleistungen erschweren eine Arbeit auszuprobieren, ohne mit finanziellen Verlusten konfrontiert zu werden. Aber es gibt Belege, dass dies durch staatliche bereichsübergreifende Strategien reduziert werden könnte (z. B. Kooperation von Ministerien).<sup>5</sup>
- Politische Strategien für Menschen mit Behinderungen zielen in der Regel auf eine große und heterogene Gruppe ab. Die Vielfältigkeit dieser Gruppe ist eine der Herausforderungen, wenn politische Strategien für Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter erfolgreich implementiert werden sollen. Deshalb muss eine effektive Politik alle Menschen mit Behinderungen erreichen – unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse – um die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsmarktintegration für so viele Menschen mit Behinderungen wie möglich zu erhöhen.
- Eine aktuelle Forschungsarbeit zeigt, dass Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik zunehmend als eine Strategie betrachtet werden, die negativen Wirkungen des demographischen Wandels zu bewältigen, wie z. B. den mittelfristig erwarteten Arbeitskräftemangel. Die Erhöhung

<sup>3</sup> OECD (2003): Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income secure for disabled people. OECD, Paris.

<sup>4</sup> European Centre for Social Welfare Policy and Research (2008): The Labour Market Situation of People with Disabilities in EU 25. European Centre, Wien.

<sup>5</sup> OECD (2003): Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income secure for disabled people. OECD, Paris.

der Teilhabe von Menschen mit Behinderung an der Erwerbstätigkeit scheint eine geeignete Strategie für die bessere Nutzung eines bisher zu wenig beachteten Arbeitskräftepotenzials.

Das gemeinsame europäische Prinzip der Flexicurity wurde vom Europäischen Rat bestätigt und die Europäische Kommission ist zur Erkundung der Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen im Rahmen von Flexicurity verpflichtet. Flexicurity wird von der Europäischen Kommission als Mittel zur weiteren Implementierung der Lissabon Strategie, zur Schaffung von mehr und besseren Jobs, zur Modernisierung des Arbeitsmarktes sowie zur Förderung von guter Arbeit durch neue Formen von Flexibilität und Sicherheit zur Erhöhung von Anpassungsfähigkeit, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalts betrachtet. Flexicurity beinhaltet folgende Komponenten:

- Flexible und zuverlässige vertragliche Vereinbarungen aus der Perspektive von Beschäftigten und ArbeitgeberInnen, von „Insidern“ und „Outsidern“, durch moderne Arbeitsgesetze, Kollektivverträge und Arbeitsorganisation.
- Umfassende Strategien zum lebenslangen Lernen, um eine kontinuierliche Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit zu gewährleisten, besonders für gefährdete Arbeitsplätze.
- Effektive aktive arbeitsmarktpolitische Strategien, die Menschen helfen mit kurzfristigen Veränderungen fertig zu werden, die Zeiten der Beschäftigungslosigkeit reduzieren und den Übergang in eine neue Beschäftigung erleichtern.
- Moderne Sozialversicherungssysteme, die eine angemessene Unterstützung des Einkommens anbieten, Beschäftigung fördern und Arbeitsmarktmobilität ermöglichen.

Während Flexicurity bereits ausdrücklich die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter beinhaltet, muss die Europäische Kommission die Sicherstellung der Gleichberechtigung für Menschen mit Behinderungen im Rahmen von Flexicurity erst erarbeiten.

## Position des Europäischen Dachverbandes für Unterstützte Beschäftigung

Der Europäische Dachverband für Unterstützte Beschäftigung fördert die Unterstützte Beschäftigung als eine proaktive, personenzentrierte Methode, die Menschen mit Behinderungen einen Zugang zu ihrem Recht auf Arbeit ermöglicht. Unterstützte Beschäftigung hat sich als erfolgreicher Ansatz zur Erhöhung der Teilhabe am Arbeitsmarkt erwiesen:

- Unterstützte Beschäftigung basiert auf und respektiert die beruflichen Bedürfnisse, Wünsche und das berufliche Streben des Individuums und folgt den Prinzipien von Individualität, Respekt, Selbstbestimmung, fundierten Entscheidungen, Empowerment, Vertraulichkeit, Flexibilität und Barrierefreiheit.

- Unterstützte Beschäftigung befasst sich mit den sozialen, einstellungsrelevanten, politischen und praktischen Hindernissen, die Menschen mit Behinderungen vom Arbeitsmarkt und von bezahlter Arbeit ausschließen.
- Unterstützte Beschäftigung beinhaltet das Erlangen und Erhalten von „echter Arbeit“ am allgemeinen Arbeitsmarkt, die nachhaltige Integration und Einkommenssicherheit gewährleistet und deshalb die Abhängigkeit vom Wohlfahrtssystem reduziert.

Das individuelle Einkommen und die finanzielle Sicherheit von Menschen mit Behinderungen hängen in erster Linie von ihrem Arbeitsstatus ab und sind die Bedingung für die volle Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben. Deshalb hat Unterstützte Beschäftigung – als politische Strategie – positive Implikationen für soziale Inklusion und volle gesellschaftliche Teilhabe, die beide mit bezahlter Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt verbunden sind. Dieser Ansatz wird daher als vollkommen konsistent mit der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen betrachtet. Darüber hinaus richtet sich das europäische Modell von Unterstützter Beschäftigung nach dem gemeinsamen Prinzip der Flexicurity und ist eine ausgezeichnete Vorgangsweise, um viele Komponenten von Flexicurity bereit zu stellen.

Gesetzliche Rahmenbedingungen, wohlfahrtsstaatliche Systeme und Förderstrukturen variieren innerhalb Europas, aber es gibt überzeugende Belege dafür, dass langfristige Förderstrukturen für die Qualität der Dienstleistungen, für Innovation und Entwicklung des Bereiches sorgen.<sup>6</sup>

Als scheinbar ungeeignet erwiesen sich kurzfristige Fördermaßnahmen, d.h. wenn Förderressourcen, die anderen Maßnahmen wie z. B. beruflicher Qualifizierung oder Ausbildung zugeordnet sind, verwendet werden oder wenn Fördermaßnahmen an unrealistische Erwartungen gekoppelt sind. Beides trifft auf kurzfristige Förderungen - eben auf jährliche Förderungen in einigen Staaten<sup>7</sup> - zu, die völlig ungeeignet für die Umsetzung von Unterstützter Beschäftigung sind. Politische EntscheidungsträgerInnen sollen dort, wo dies möglich ist, die nötigen Maßnahmen ergreifen um gesetzliche Rahmenbedingungen, Strukturen und Vorschriften zu gewährleisten, die den Anforderungen der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und dem Flexicurity-Ansatz der Europäischen Union entsprechen und die das Wachstum und die Innovation im Rahmen der Unterstützten Beschäftigung fördern. Nationale Strategien zur flächendeckenden Umsetzung von Unterstützter Beschäftigung sind nötig und müssen den Werten, Prinzipien und dem Prozess von Unterstützter Beschäftigung Rechnung tragen. Gesetzgebung, Strukturen und Fördersysteme sollten die Wirkung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Allgemeinen und Unterstützter Beschäftigung im Besonderen widerspiegeln.

---

<sup>6</sup> Corden, A./Thornton, P. (2002): Employment Programmes for Disabled People – Lessons from research evaluations. Department for Work and Pensions In-house Report, Social Research Branch, Department for Work and Pensions, London.

<sup>7</sup> Spjelkavik/Evans (2007): Impressions of Supported Employment – A study of some European Supported Employment Services and their activities, S. 16. Work Research Institute, Oslo

## Schlussfolgerungen

Einkommenssicherheit und individuelle Autonomie, Gleichberechtigung und vollständige Inklusion von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft kann nur über die Arbeitsmarktteilnahme erreicht werden, da Beschäftigung entscheidend für ein gesichertes Einkommen ist. Nationale und europäische politische Strategien sollten sowohl die Entwicklung von Unterstützter Beschäftigung als eine proaktive Strategie für Beschäftigung und Einkommenssicherheit für Menschen mit Behinderungen als auch das Bereitstellen von geeigneten gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen gewährleisten, damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Arbeit wahrnehmen können.