

Mathilde Niehaus

Barrieren gegen die Beschäftigung langfristig arbeitsloser Behinderter

1 Zur Relevanz

In der Bundesrepublik Deutschland lebten 1994 im Jahresdurchschnitt rund 35 Mio. Erwerbstätige und 3,7 Mio. Arbeitslose (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1995a, S. 20). Zur sogenannten "Stillen Reserve i.e.S." zählten rund 1,6 Mio. Personen. Die Bundesanstalt für Arbeit berechnete für 1994 eine Arbeitslosenquote, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, von 8,2% im Bundesgebiet West und von 15,2% im Bundesgebiet Ost. Schwerbehinderte scheinen von Arbeitslosigkeit besonders betroffen zu sein. Es gab rund 175.000 arbeitslose Schwerbehinderte. Die Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten betrug 1994 (Ende September) 14,9% im Bundesgebiet West. Damit lag sie deutlich höher als die der Nichtbehinderten. Im Januar 1995 ergab sich eine Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten von 15,8% in den alten und von 19,3% in den neuen Bundesländern.

Es ist schwierig, diese Zahlen im Hinblick auf die speziellen Schutz- und Sonderregelungen sowie die Effizienz spezifischer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Schwerbehinderte zu bewerten. Wie hoch wären die Prozentsätze arbeitsloser Schwerbehinderter ohne diese Maßnahmen? Wie hoch wäre die Arbeitslosenquote Schwerbehinderter, wenn alle, die aktuell krank geschrieben, die in einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme, die im vorzeitigen Ruhestand sind, als arbeitslos gezählt würden. Sicher ist nur, daß Schwerbehinderte eine Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt sind, wie ältere Arbeitslose, gering Qualifizierte oder gesundheitlich Beeinträchtigte.

Über die Bedeutung der Erwerbsarbeit für Wohlstand, Status und Lebenssinn will ich nicht berichten (vgl. hierzu Zwierlein im diesem Band).¹ Viel-

¹ Vgl. Vortrag von Illinger, H.: "Arbeit für und mit Schwerstbehinderten. Notwendigkeiten und Probleme" auf einer Tagung zum Thema "Leben ohne Beruf", St. Andre-

mehr geht es um die Diskussion, mit welchen spezifischen Beschäftigungsbarrieren behinderte Menschen konfrontiert sind und ob Schwerbehinderte auf dem Arbeitsmarkt bei der Verteilung von Schutzbestimmungen und staatlicher Regulierung in Konkurrenz zu anderen benachteiligten Gruppen stehen.² Nicht zuletzt stellt sich damit auch die Frage, ob eine Heraushebung der Schwerbehinderten als spezifische Problemkategorie überhaupt gerecht, "notwendig und ausreichend oder im Gegenteil eher unzweckmäßig und dysfunktional" ist (Semlinger, 1989, S. 196).

Im folgenden werden die Beschäftigungsbarrieren behinderter Menschen aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen sowie die Sicht der Arbeitsvermittlung, der Betriebe und der betroffenen Behinderten werden vorgestellt. Daran anknüpfend wird ein Ausblick auf Beschäftigungsinitiativen und Handlungsmöglichkeiten unter-
nommen.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Erwerbsbeteiligung bei Behinderung

2.1 *Dauerhafte Erwerbsbeteiligung behinderter Menschen als Leitidee und Ziel*

Im Mittelpunkt der Ausführungen steht eine Kategorie von Menschen, die zwei Merkmale auf sich vereint, und zwar "behindert" und "lange Zeit arbeitslos" zu sein. Beide Merkmale sind als Begriffe im sozialen, gesellschaftlichen, politischen und gesetzlichen Kontext verankert und erfahren unterschiedliche Akzentuierungen je nach Definitionsinstanz. Lange Zeit arbeitslos zu sein, kann individuell und im sozialen Kontext mit jeweils unterschiedlichen Bedeutungen belegt sein.

Die Bundesanstalt für Arbeit definiert Langzeitarbeitslosigkeit, wenn Personen ein Jahr oder länger bei den Arbeitsämtern als arbeitslose registriert sind. Auch für den Begriff der Behinderung können unterschiedliche Bedeutungsvarianten je nach Kontext aufgezeigt werden. Betrachten wir zunächst das Verständnis von Behinderung, das die Bundesregierung in offiziellen

asberg 1991, ebenso Hartwich, H.-H. (Hrsg.): *Leben ohne Arbeit? - Arbeit als Los? Über die Arbeit als Erwerb, Tätigkeit und Sinn*. Die 2. Wittenberger Disputation des Akademischen Senats. Opladen 1995.

² Zur Verteilungsgerechtigkeit und zum Diskurs über Gerechtigkeit bei der Privilegierung einzelner Gruppen siehe Montada, L. (Hrsg.): *Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit*. Frankfurt 1994.

Verlautbarungen zugrundelegt, z.B. im Bericht über die Lage der Behinderten. "Behinderte" sind Personen, "die von Auswirkungen einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung betroffen sind, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht" (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1994, S. 5). Jeder der körperlich, geistig oder seelisch behindert ist oder dem eine solche Behinderung droht, hat ein Recht auf Hilfen, die notwendig sind, um ihm einen entsprechenden Platz in der Gemeinschaft zu sichern und behinderungsbedingte Folgen zu mildern, abzuwenden oder zu beseitigen.

Hilfen zur Eingliederung Behinderter werden zusammenfassend als Rehabilitation bezeichnet. Die Berufsausbildung und -ausübung Behinderter werden als wesentliche Voraussetzungen für die Eingliederung in die Gesellschaft verstanden. Wo zur Eingliederung ins Arbeitsleben aufgrund der Behinderung besondere Hilfen erforderlich sind, sollen diese als Leistungen und Maßnahmen der Rehabilitation zur Verfügung stehen. Nach der Leitidee der Rehabilitations- und Behindertenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland haben Leistungen zur Eingliederung ins Arbeitsleben Vorrang vor Rentenleistungen (entsprechend dem Grundsatz "Rehabilitation vor Rente"). Die dauerhafte berufliche Integration wird als Ziel angestrebt. Alternative Modellvorstellungen von Arbeit als Tätigsein ohne Erwerbsbeteiligung oder Mischformen werden nicht berücksichtigt.

Um die dauerhafte Eingliederung ins Erwerbsleben als Ziel zu erreichen, sind unterschiedliche Leistungen, für die eine Vielzahl von Trägern zuständig ist, erforderlich. Berufsfördernde Leistungen werden vorwiegend durch die Bundesanstalt für Arbeit getragen. Hier stehen diejenigen Personen im Mittelpunkt, die wegen einer vorhandenen oder drohenden Behinderung besondere Hilfen zur beruflichen Eingliederung benötigen. Die Leistungen zur beruflichen Rehabilitation durch die Bundesanstalt für Arbeit richten sich nach den Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit (A Reha). Neben diesen rechtlichen Vorschriften soll das Schwerbehindertengesetz (SchwbG) dazu beitragen, Schwerbehinderten einen behindertengerechten Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu schaffen und zu erhalten sowie behinderungsbedingte Nachteile oder Mehraufwendungen im Arbeits- und Berufsleben auszugleichen. Das Gesetz stellt Behinderte unter einen besonderen Schutz. Hier sind der Kündigungsschutz und der Zusatzurlaub sowie die Beschäftigungspflicht zu nennen. Der Kündigung eines Schwerbehinderten muß die Hauptfürsorgestelle zustimmen (§ 15 SchwbG) und jeder Arbeitgeber mit mehr als 16 Arbeitsplätzen ist verpflichtet, 6% der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen (§ 5 SchwbG). Kommt der Arbeitgeber dieser Verpflichtung nicht nach, muß er für jeden unbesetzten Platz eine monatliche Ausgleichsabgabe von 200,- DM bezahlen. Betrachten wir im folgenden die diesen beiden Gesetzen,

der Reha-Anordnung und des Schwerbehindertengesetzes, entsprechenden Definitionen.

2.2 *Begriffliche Eingrenzung der Zielgruppe "Behinderte"*

Wer ist damit gemeint, wenn von Behinderten die Rede ist?

Erste Definition: Im Schwerbehindertengesetz wird Behinderung definiert als "Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionseinschränkung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht. Regelwidrig ist der Zustand, der von dem für das Lebensalter typischen abweicht. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als 6 Monaten.

Die Auswirkung der Funktionsbeeinträchtigung ist als Grad der Behinderung (GdB), nach Zehnergraden abgestuft, von 20 bis 100 festzustellen" (SchwbG, § 3). Auf Antrag der behinderten Person stellen die zuständigen Behörden das Vorliegen und den Grad der Behinderung fest. Ab einem Grad der Behinderung von 30 bis unter 50 von Hundert (v. H.) kann von Gleichgestellten, ab einem GdB von 50 v. H. wird von Schwerbehinderten gesprochen. Der Feststellung der Grade der Behinderung liegen die sogenannten "Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz" zugrunde, die sich historisch aus den Gliedertaxen der Kriegsversorgungsgesetze entwickelt haben (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1983). Hier werden den aufgelisteten körperlichen Schädigungen jeweils GdB-Werte zugeordnet. Der Grad der Behinderung soll die Auswirkungen der Schädigung für die Person in allen Lebensbereichen ausdrücken. Untersuchungen zeigen, daß kein signifikanter Zusammenhang zwischen amtlich zuerkanntem Grad der Behinderung und benötigtem Hilfebedarf nachgewiesen werden kann (Braun & Niehaus, 1988). Das heißt, daß mit dem Grad der Behinderung entgegen seinem Wortsinn weder Aussagen über die Schwere der Schädigung im Sinne eines benötigten Hilfebedarfs noch Aussagen über die Minderung der Leistungsfähigkeit im Erwerbsleben getroffen werden können.

Diese Operationalisierung von Behinderung anhand der sogenannten "GdB-Tabellen" spiegelt nicht die aktuelle Diskussion über Definitionen und Messungen von Behinderung wider (vgl. Niehaus, 1993, 1994). Auch die schon 1980 von der Weltgesundheitsorganisation entwickelte Klassifikation von Behinderung hat keinen Eingang gefunden (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps, übersetzt von Matthesius, 1995). Und das, obwohl gerade mit Hilfe der internationalen Klassifikation eine Unterscheidung zwischen der körperlichen Schädigung und den Folgen im Beruf möglich wird (vgl. Council of Europe, 1993; Pfleging, 1990). Die Weltgesundheitsorganisation geht von einem mehrdimensionalen Behinderungsbe-

griff aus. Sie differenziert nach Schädigungen (Impairments) auf der Organebene, Fähigkeitsstörungen (Disabilities) auf der Personenebene und Beeinträchtigungen (Handicaps) auf der sozialen Ebene. Der Begriff "Schwerbehinderung" im Sinne des Schwerbehindertengesetzes besagt nicht, ob sich und wie sich die anerkannte Schädigung in der Berufsausübung oder am Arbeitsplatz auswirkt. Es gibt amtlich anerkannte Schwerbehinderte, die im Berufsleben und am Arbeitsplatz nicht beeinträchtigt sind. Es gibt aber auch Schädigungen oder Fähigkeitsstörungen, die einen Arbeitsplatzwechsel, einen Berufswechsel oder sogar die Aufgabe der Erwerbstätigkeit erzwingen. Auf das Arbeitsleben direkt zielt dagegen der Begriff "Rehabilitand".

Zweite Definition: Rehabilitanden sind Personen, die wegen einer vorhandenen oder drohenden Behinderung besondere Hilfen zur beruflichen Eingliederung benötigen. Als Rehabilitanden, für die die Bundesanstalt für Arbeit tätig wird, sind Personen zu verstehen, deren funktionelle Einschränkungen berufliche Beeinträchtigungen zur Folge haben. Nur individuell und unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls soll beurteilt werden, ob eine Behinderung vorliegt.

Nicht jeder Rehabilitand ist ein Schwerbehinderter. Die Anerkennung als Rehabilitand setzt keine Anerkennung als Schwerbehinderter voraus. Der Überschneidungsbereich von beruflichen Rehabilitanden und amtlich anerkannten Schwerbehinderten ist gering (vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994b): So lag bei rund 81% der Rehabilitanden, die in eine berufsfördernde Bildungsmaßnahme mit dem Ziel der beruflichen Ersteingliederung 1993 im Bundesgebiet West eingetreten sind, keine amtlich anerkannte Behinderung vor. Im Bundesgebiet Ost lag der Wert sogar bei 95%. Auch unter den Eintritten in berufsfördernde Maßnahmen mit dem Ziel der Wiedereingliederung hatten rund 91% keinen amtlich festgestellten GdB. Im Bundesgebiet Ost waren es rund 82% der Eintritte.

Wie viele Menschen sind in Deutschland von Behinderungen entsprechend den oben genannten Definitionen betroffen?

Für das Jahr 1993 verzeichnete die Bundesanstalt für Arbeit als Bestand an Rehabilitanden im Bundesgebiet West rund 375.000 und im Bundesgebiet Ost rund 87.000 Personen (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994b). Entsprechend der neuesten Schwerbehindertenstatistik (Statistisches Bundesamt, 1995) lebten 1993 im Bundesgebiet West rund 1,9 Mio. und im Bundesgebiet Ost rund 315.000 Schwerbehinderte im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 60 Jahre). Die Zahl nimmt um ein Drittel zu, wenn man den Altersabschnitt um nur fünf Jahre erweitert (15 bis unter 65 Jahre). Dieser fast exponentielle Zuwachs liegt einerseits in einem stärkeren Anstieg von Krankheiten im höheren Alter begründet, andererseits ist er aber auch durch

das intentionale Antragsverhalten der Betroffenen bedingt. Der Anteil Schwerbehinderter an der Wohnbevölkerung variiert mit der Motivation, sich einen Ausweis ausstellen zu lassen. Das wirkt sich alters- und geschlechtsspezifisch aus. Amtlich anerkannte Schwerbehinderte haben die Möglichkeit nach der Vollendung des 60. Lebensjahres vorzeitig, "in Rente zu gehen". Die Schwerbehindertenquote, d.h. die Anzahl schwerbehinderter Personen bezogen auf 1.000 Einwohner gleichen Alters und Geschlechts, verdeutlicht diesen Zusammenhang. Von 1.000 Männern im Alter von 60 bis unter 62 Jahren sind 236 schwerbehindert, von 1.000 gleichaltrigen Frauen 133 (Statistisches Bundesamt, 1995). Die Schwerbehindertenquote steigt sprunghaft im Vorverrentungsalter an, und es gibt mehr Männer als Frauen, die als amtlich anerkannte Schwerbehinderte registriert sind.

Mit den vorhandenen Daten kann nicht abgeschätzt werden, wie viele Frauen und Männer wegen der Behinderung in ihren Erwerbsmöglichkeiten eingeschränkt sind oder wie viele behinderte Frauen und Männer im erwerbsfähigen Alter dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung stehen. Ein Teil der Schwerbehinderten im erwerbsfähigen Alter beabsichtigt, "in Rente zu gehen" oder wandert in die sogenannte "Stille Reserve" ab. Sie stehen dem Arbeitsmarkt nicht direkt zur Verfügung. Ein anderer Teil der Männer und Frauen mit Behinderung ist arbeitslos und sucht eine neue Beschäftigung, der größte Teil dagegen ist erwerbstätig. Darüber hinaus besagt das Merkmal Schwerbehinderung nicht, ob und wie eine Person am Arbeitsplatz oder im Erwerbsleben eingeschränkt ist. Die Gruppe der amtlich anerkannten Schwerbehinderten ist sehr heterogen. Mit dieser intentionalen und extensionalen Unbestimmtheit der Zielgruppe gehen zahlreiche Probleme einher, die im folgenden bei der Strukturanalyse der Arbeitslosigkeit Behinderter und den Beschäftigungsbarrieren aufgegriffen werden.

3 Zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit behinderter Frauen und Männer

Die Erwerbsbeteiligung behinderter Frauen und Männer läßt sich durch die Erwerbsquote ausdrücken. Die Erwerbsquoten (Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung) variieren zwischen West- und Ostdeutschland und sind sowohl alters- wie geschlechtsspezifisch. Die Erwerbsbeteiligung ist im Osten größer als im Westen. Für die westlichen Bundesländer läßt sich mit dem Zahlenmaterial des Sozio-ökonomischen Panels und mit den Ergebnissen des Mikrozensus feststellen, daß die Erwerbsquoten der Behinderten deutlich unterhalb der Erwerbsquoten der Nichtbehinderten in nahezu allen

Altersklassen lagen (Niehaus, 1993)³. Die Erwerbsquote der Frauen lag unterhalb der der Männer (vgl. Seewald, 1992, S. 533; Zentrum für Arbeit und Soziales, 1994, Tabelle 64).

Zur Beschäftigungsstruktur behinderter Frauen und Männer wissen wir, das zeigen die Analysen von Frick, daß knapp die Hälfte der erwerbstätigen Schwerbehinderten nicht mehr in dem erlernten Beruf arbeitet und der überwiegende Teil der Schwerbehinderten "seit mehr als zehn Jahren bei ihrem derzeitigen Arbeitgeber beschäftigt ist" (Sadowski & Frick, 1992, S. 85). Hier kam es wahrscheinlich zu innerbetrieblichen Umbesetzungen. Der Schwerbehindertenausweis wurde zu einem Zeitpunkt erworben, als sie schon bei dem Arbeitgeber beschäftigt waren. Anscheinend werden auch betroffene Arbeitnehmer betrieblicherseits aufgefordert, sich als Schwerbehinderte amtlich anerkennen zu lassen. Von solchen *internen Rekrutierungen von Schwerbehinderten* wird auch in anderen Studien berichtet (vgl. Brandt, 1985).

Dieser Gruppe von Schwerbehinderten mit einer hohen Beschäftigungsstabilität, bei der zudem der gesetzlich verankerte Kündigungsschutz für Schwerbehinderte greifen kann, steht die Gruppe der *extern rekrutierten Schwerbehinderten* gegenüber. Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer extern rekrutierter Schwerbehinderter ist deutlich geringer. Die im westlichen Bundesgebiet Ende Oktober 1992 rund 911.000 beschäftigten Schwerbehinderten polarisieren sich in eine Gruppe mit großer Beschäfti-

³ Zum Sozio-ökonomischen Panel in Deutschland vgl. Hanefeld (1987), Ergebnisse zum Mikrozensus vgl. Seewald (1992).

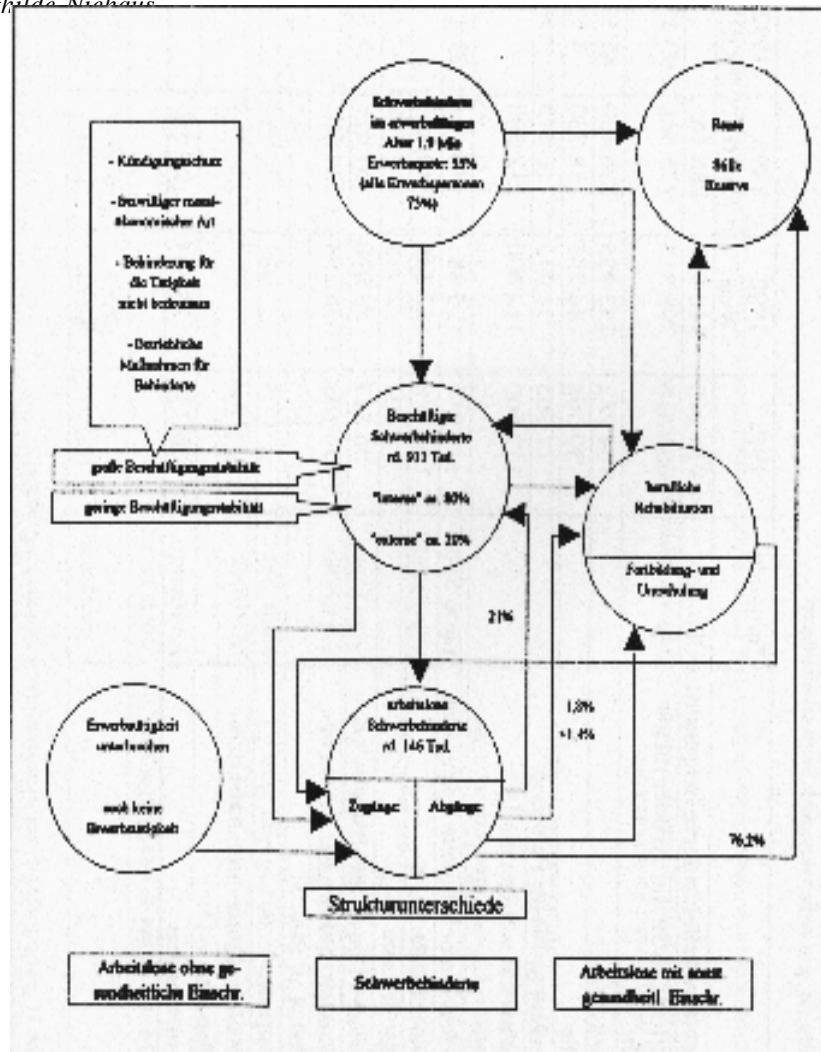


Abb. 1: Wege der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (Quelle: In Anlehnung an Wöhrl, Nagy & Winkler, 1994; eigene Berechnungen zu den Daten für das Bundesgebiet West aus den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1994a, b, c, 1995a))

Tabelle 1: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter

Merkmals	Zeitpunkt	1991	1992 West	1993 West	1992 Ost	1993 Ost
1. Beschäftigte Schwerbehinderte insgesamt	Oktober	919 215	910 913	888 165	...	...
davon: bei Arbeitgeber mit 16 oder mehr Arbeitsplätzen ¹		806 615	798 313	775 565	90 133	82 863
Schwerbehinderte		764 282	752 955	726 460	85 133	75 687
Gleichgestellte		30 568	34 283	38 730	4 436	6 127
sonstige anrechnungsfähige Personen		11 765	11 075	10 375	564	556
bei Arbeitgeber mit weniger als 16 Arbeitsplätzen ²		112 600	112 600	112 600	...	...
2. Arbeitslose Schwerbehinderte insgesamt	Ende Sept. ³	114 967	125 381	146 136	29 277	26 947
davon: Schwerbehinderte		112 360	122 666	142 427	...	...
Gleichgestellte		2 407	2 715	3 709	...	...
davon: 1 Jahr oder länger arbeitslos		56 817	58 070	64 618	9 105	11 401
3. Schwerbehinderte abhängige Erwerbspersonen (Pos. 1 u. Pos. 2)	Sept./Okt.	1 034 182	1 036 294	1 034 301	...	...
4. Arbeitslosenquote in % ⁴	Ende Sept.	11,4	12,1	14,1	...	...
5. Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten	Mai/Juni ⁵	13,2	13,4	12,6	...	...
6. Arbeitsvermittlungen	Jahressum.	28 738	24 334	20 593	...	...

Fortsetzung Tabelle 1: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter

Merkmals	Zeitpunkt	1991	1992 West	1993 West	1992 Ost	1993 Ost
7. Schwerbehinderte im erwerbsfähigen Alter	Ende Dez.	2 670 652	-	2 675 110	-	415 283
von 15 bis unter 65 Jahren		1 885 396	-	1 931 670	-	315 724
von 15 bis unter 60 Jahren						
8. Erwerbsquote (Pos. 3 in % von Pos. 7)						
von 15 bis unter 65 Jahren		38,7	-	38,7	-	...
von 15 bis unter 60 Jahren		54,9	-	53,5	-	...
9. Anteil von Schwerbehinderten am Zu- gang an Arbeitslosen in %	Mai/Juni	3,7	3,8	3,7	...	...
10. Erwerbspersonen in 1 000 (Inlandskonzept)	Jahresmit- tel	30 908	30 938	30 935	...	...
11. Anteil der Schwerbehinderten an allen Erwerbspersonen (Pos. 3 in % von Pos. 10)		3,3	3,3	3,3	...	...

1 ohne Mehrfachnennung.

2 wird alle 5 Jahre erhoben

3 Sondererhebung zum Bestand an Arbeitslosen

4 Arbeitslosenzahl des Jahres bezogen auf schwed. Erwerbspersonen des Vorjahres

5 Konzept des letzten Zugangs

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1994, 1995); Statistisches Bundesamt (1995); Schwerbehindertenstatistik

gungsstabilität und eine kleinere Gruppe mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko (vgl. Abb. 1). Die unterschiedlichen Statuspassagen und die Wanderungsbewegungen zwischen der Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit Behinderter sind in der Abbildung 1 schematisch dargestellt. Das entsprechende Datenmaterial ist in der Tabelle 1 ausgewiesen.

Neben den Angaben zur Beschäftigungssituation Schwerbehinderter weist die Bundesanstalt für Arbeit in den Strukturanalysen der Arbeitslosigkeit die Wanderungen in die Arbeitslosigkeit, aus der Arbeitslosigkeit und den Verbleib aus. Im folgenden wird den Fragen nachgegangen, wer von den Behinderten arbeitslos wird, wer die Arbeitslosigkeit beendet und wer arbeitslos bleibt.

3.1 Zugang in die Arbeitslosigkeit: Wer wird arbeitslos?

Die Bundesanstalt für Arbeit rechnete für 1993 im Bundesgebiet West einen Anteil beschäftigter Schwerbehinderter an allen Erwerbspersonen von rund 3% aus. Dagegen betrug der Anteil Schwerbehinderter an den Zugängen in die Arbeitslosigkeit knapp 4% (vgl. Tabelle 1). Aus dem Vergleich des Anteils Schwerbehinderter an Zugängen in Arbeitslosigkeit mit dem Anteil Schwerbehinderter an allen Erwerbspersonen folgert die Bundesanstalt für Arbeit, daß die Gefahr, arbeitslos zu werden, für Behinderte trotz Kündigungsschutz überdurchschnittlich hoch ist (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994a, S. 119). Schwerbehinderte sind entsprechend diesem Vergleich unter den Zugängen in die Arbeitslosigkeit überrepräsentiert. Aus welchen Gründen wurde den Schwerbehinderten gekündigt? Die Kündigungsgründe sind den Hauptfürsorgestellen bekannt. Denn die Kündigung eines Schwerbehinderten bedarf der Zustimmung der Hauptfürsorgestelle. Die überwiegende Mehrheit der Kündigungsanträge enthält nach den Auswertungen von Frick betriebsbedingte Gründe, gefolgt von personenbedingten und verhaltensbedingten Gründen (Sadowski & Frick, 1992, S. 110). Unter den personen- und verhaltensbedingten Gründen dominieren Erwerbs- und Berufsunfähigkeit, gefolgt von hohen Fehlzeiten, fehlenden Möglichkeiten zum Arbeitsplatzwechsel, individuellen Qualifikations- und Leistungsdefiziten sowie Alkoholproblemen.

3.2 Abgänge aus der Arbeitslosigkeit: Wer verläßt die Arbeitslosigkeit?

Von den arbeitslosen Schwerbehinderten beendeten 1993 im Bundesgebiet West 1,8% die Arbeitslosigkeit, indem sie in Maßnahmen zur beruflichen Umschulung eintraten, und 1,4% nahmen Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation auf (vgl. Abb. 1). Unter den Eintritten von Rehabilitanden in berufsfördernde Maßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Wiedereingliederung

waren 1993 im Bundesgebiet West 36,7% vor der Rehabilitation arbeitslos, im Bundesgebiet Ost 61,5% (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994b, S. 26). Der überwiegende Teil dieser Rehabilitanden war jung, d.h., weniger als 20% waren älter als 35 Jahre. Über drei Viertel der schwerbehinderten Arbeitslosen (76,2%) beendeten die Arbeitslosigkeit aus sonstigen Gründen, z.B. wegen Krankheit oder Rente. Alternativrollen zur Erwerbstätigkeit werden angenommen. Entsprechende Maßnahmen zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben werden angeboten. Brinkmann (1989) mißt diesen Maßnahmen in den 80er Jahren einen stark entlastenden Effekt auf die Arbeitslosenzahlen bei. Zu diesen Maßnahmen zählten u.a. die Vorverlegung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte auf 60 Jahre und die arbeitsmarktbedingte Erwerbsunfähigkeitsrente.⁴ Dementsprechend verlassen die jüngeren Behinderten als Rehabilitanden und die älteren als rentenwillige Behinderte die Arbeitslosigkeit.

Daneben gibt es eine dritte Gruppe von Abgängern. Sie sind nicht mehr arbeitslos, weil sie eine neue Beschäftigung aufgenommen haben. Von den 1993 im Bundesgebiet West gemeldeten schwerbehinderten Arbeitslosen konnten nur 20,6% wieder eine Beschäftigung aufnehmen. Die Bundesanstalt für Arbeit führt diesen Trend der seit 1988 abnehmenden Wiederbeschäftigungsquoten auf die Rezession zurück (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994a, S. 118). Zu denjenigen, die extern rekrutiert und neu eingestellt werden, zählen nach der Analyse von Frick vor allem Personen mit folgenden Merkmalen: Es sind Personen mit einem hohen Grad der Behinderung, die nicht älter als 35 Jahre sind, hohe formale Qualifikationen aufweisen und Tätigkeiten in einem Dienstleistungsberuf anstreben (vgl. Sadowski & Frick, 1992, S. 95).

Dort heißt es weiter, daß diejenigen besonders schwer zu vermitteln sind, die am Grenzbereich zum Schwerbehindertenstatus stehen (mit einem GdB von 50-60 v.H.), 50 Jahre und älter sowie nur gering qualifiziert sind und eine manuelle Tätigkeit anstreben.

3.3 *Langzeitarbeitslosigkeit: Wer bleibt arbeitslos?*

Die Strukturanalyse der Arbeitslosigkeit zeigt, daß Schwerbehinderte im Vergleich mit Nichtbehinderten und im Vergleich mit Personen mit gesundheitli-

⁴ Brinkmann (1989, S. 65) weist auch auf die Effekte der zeitlich befristeten Maßnahmen des Vorruhestandsgesetzes sowie auf die Regelung nach § 105c des Arbeitsförderungsgesetzes (wonach Leistungsbezieher unter den Arbeitslosen ab 58 Jahren erklären können, daß sie dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen und dann damit nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden) hin. Vgl. ebenso Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1994a, S. 34).

chen Einschränkungen länger arbeitslos sind. Vom Zugang bis zum Abgang aus der Arbeitslosigkeit vergingen 1993 im Bundesgebiet West im Durchschnitt 12,6 Monate (vgl. Tabelle 2). Hier macht sich die Altersstruktur und die fehlende berufliche Qualifikation bemerkbar. Rund 63% der arbeitslosen Schwerbehinderten im Bundesgebiet West gehörten der Altersgruppe der über 50jährigen an, im Vergleich zu 30% bei allen Arbeitslosen (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994a, S. 120). Die Kumulation von Risikofaktoren wie höheres Alter, fehlende Qualifikation und gesundheitliche Einschränkungen verlängert die Arbeitslosigkeit. Im Bundesgebiet West waren 1993 insgesamt 64.618 Schwerbehinderte ein Jahr oder länger arbeitslos. Das waren 44% der schwerbehinderten Arbeitslosen und entsprach 11% aller Langzeitarbeitslosen (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994a, S. 120). Rund 40% der über ein Jahr Arbeitslosen machten gesundheitliche Probleme geltend.

Im Bundesgebiet Ost werden die beschriebenen Strukturen der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter durch den allgemeinen Beschäftigungsabbau beeinflusst. Die Bundesanstalt für Arbeit vermutet, daß die Auswirkungen der Betriebseinschränkungen und der Liquidation von Unternehmen sich zeitverzögert in der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter niederschlagen werden. Darüber hinaus werden ältere Schwerbehinderte überdurchschnittlich oft die Vorruhestandsregelungen in Anspruch genommen haben. Zu berücksichtigen ist, daß "alle früheren Schwerbehindertenausweise zum 31.12.1993 ihre Gültigkeit verloren haben und deshalb in den neuen Bundesländern über Anträge auf Feststellung der Behinderung neu entschieden werden mußte" (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1994a, S. 191).

Zusammenfassend betrachtet ist die Langzeitarbeitslosigkeit schwerbehinderter Frauen und Männer das Resultat eines Selektionsprozesses, in dem Problemlagen kumulieren. Darüber hinaus haben die Untersuchungen von Brinkmann (1989), Semlinger (1989) und Frick (1991, 1992) mit unterschiedlichen Daten und methodischen Zugängen gezeigt, daß die Behinderung neben der fehlenden Qualifikation und dem höheren Alter ein eigenständiger vermittlungshemmender Faktor ist. Diesem eigenständigen Effekt wird im folgenden nachgegangen. Wie sieht die Beschäftigung und Einstellung von Behinderten aus der Sicht der Betriebe und aus der Sicht der Betroffenen aus?

4 Eingliederungsbarrieren aus der Sicht der Betriebe, der Arbeitsvermittler und der Betroffenen

4.1 *Bereitschaft zur Beschäftigung Behinderter aus der Sicht der Betriebe*

Die Analysen der Situation Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt verdeutlichen, daß die Arbeitgeber offensichtlich ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht nachkommen. Arbeitgeber mit 16 und mehr Arbeitsplätzen haben eine Pflichtquote von 6% der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen. Die Istquote betrug 1993 dagegen nur 4,2% (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1995b, S. 95). Der Anteil der mit Schwerbehinderten besetzten Arbeitsplätze variiert sowohl regional als auch mit der Branchenzugehörigkeit sowie in Abhängigkeit von der Größe der Betriebe. Die Bereitschaft, Schwerbehinderte zu beschäftigen, ist trotz der gesetzlichen Verpflichtung nicht ausreichend. Daneben wurden auch die monetären und nicht-monetären Hilfen zur Beschäftigung Schwerbehinderter nach dem Schwerbehindertengesetz und dem Arbeitsförderungsgesetz, wie zum Beispiel die Lohnkostenzuschüsse, vergleichsweise gering nachgefragt (Sadowski, Böck, Brühl & Frick, 1993). Vor welchen Barrieren stehen Behinderte auf dem Arbeitsmarkt?

In den 80er Jahren wurden Untersuchungen durchgeführt, die der Frage nach den Ursachen der Eingliederungsbarrieren Schwerbehinderter nachgingen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erstellte Brandt (1985) einen Bericht über die Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Über 2.000 Betriebe nahmen an einer schriftlichen Befragung teil. Die Ergebnisse wurden durch Fallstudien in 30 Betrieben und durch Expertengespräche in den Arbeitsämtern und Hauptfürsorgestellen ergänzt. Mit der Methode eines offenen Leitfadeninterviews gingen Kotthoff und Ochs (1986) in 33 Industriebetrieben und 3 Dienstleistungsbetrieben im Saarland der Frage zu dem Arbeitseinsatz und der Arbeitssituation von behinderten und kranken älteren Arbeitnehmern nach. Die Betriebsratsvorsitzenden, die Vertrauensleute der Schwerbehinderten und die Vertreter der Geschäftsleitung gaben Auskunft. Mit diesem Personenkreis führten in acht Berliner Betrieben auch Herpich und Steinle (1983) Expertengespräche. Daneben kamen Schwerbehinderte selbst in einer explorativen Untersuchung von Braun und Niehaus (1988) zu Wort. Hier wurden 84 arbeitslose und beschäftigte Schwerbehinderte in Rheinland-Pfalz befragt. Sie machten zu behinderungsbedingten Be-

lastungen am Arbeitsplatz Angaben. Die Sicht der Betroffenen wurde in dem Projekt der Psychologischen Forschungsgruppe Schönhals (1990) den Beurteilungen von beruflichen und privaten Referenzpersonen gegenübergestellt. Die Untersuchungstichprobe bestand aus 75 Behinderten, 34 beruflichen und 40 privaten Referenzpersonen sowie 40 Personalzuständigen. Einer weiteren Personengruppe, den Arbeitsvermittlern in den Arbeitsämtern, wurde in der Studie über betriebliche Barrieren Schwerbehinderter von Semlinger und Schmid (1985) besondere Beachtung geschenkt. In den 90er Jahren kamen dann die umfangreichen Analysen und Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels zur Beschäftigung Schwerbehinderter von Frick (1992) hinzu. Neuere Forschungsergebnisse liegen mit dem Forschungsbericht von Wöhrl, Nagy und Winkler (1992) zur Verbesserung der Eingliederungschancen von älteren langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten vor.

Die Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter sowie die geringe Istquote der Beschäftigung Schwerbehinderter verweisen auf die geringe Bereitschaft der Betriebe, Arbeitsverhältnisse mit Schwerbehinderten einzugehen. Wie dieses Resultat angesichts der gesetzlichen Verpflichtung zur Beschäftigung Schwerbehinderter zustande kommt, wird aus den Perspektiven der Beteiligten unterschiedlich beurteilt. Die Sicht der Betriebe steht im folgenden zunächst im Vordergrund.

Der Beschäftigungspflicht kamen 1993 in der Bundesrepublik Deutschland über ein Drittel der Arbeitgeber überhaupt nicht nach im Gegensatz zu ungefähr 15% der Arbeitgeber, die ihre Pflichtquote erfüllten und darüber hinaus Schwerbehinderte beschäftigten (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 1995b, S. 95). Die Arbeitgeber haben angesichts der gesetzlichen Verpflichtung, drei Handlungsoptionen. Die Mehrzahl der Arbeitgeber wählt die Option, je unbesetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe zu zahlen. Die zweite Option der Arbeitgeber besteht darin, die Beschäftigung der Mitarbeiter, die im Laufe des Arbeitsverhältnisses zu Schwerbehinderten wurden, aufrechtzuerhalten. Diese "interne" Rekrutierung wird der externen Rekrutierung vorgezogen. Die Neueinstellung als dritte Option der Arbeitgeber kommt seltener vor. Sadowski et al. (1992) gehen davon aus, daß die Entscheidung für eine der drei Strategien das Ergebnis von "Kosten-Ertrags-Abwägungen" ist. Die Zahlung der Ausgleichsabgabe ist angesichts ihres geringen Betrages kostengünstig. Anscheinend kann die Weiterbeschäftigung langfristig bekannter Mitarbeiter trotz ihrer Behinderung ebenfalls ertragreich sein. Hier spielen Reziprozitätserwartungen und die damit einhergehende Leistungsbereitschaft sowie Loyalität der Mitarbeiter eine Rolle. Die Kosten-Ertrags-Abwägung fällt bei externer Rekrutierung unter dem derzeitigen Verhältnis von Angebot und Nachfrage (i.S. von Arbeitskräften im Verhältnis zur Anzahl offener Stellen) ungünstig aus. Die genannten Studien zur Analyse der Beschäftigungsbarrieren Behinderter von Brandt (1985), Herpich und

Steinle (1983), Kotthoff und Ochs (1986) sowie Frick (1992) akzentuieren unterschiedliche Faktoren, die in die Kosten-Ertrags-Abwägung eingehen.

Kotthoff und Ochs (1986) gehen davon aus, daß der betriebliche Umgang mit Behinderten sich nicht prinzipiell von dem Umgang mit Nichtbehinderten unterscheidet, sondern Ausdruck des betriebsspezifischen Verhältnisses zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern ist. Der Umgang mit Beeinträchtigten wird nicht als Detailproblem betrieblichen Handelns begriffen, sondern als Typus der betrieblichen Personalpolitik. In der Untersuchung werden anhand der Betriebsbefragungen acht Muster des betrieblichen Umgangs mit Beeinträchtigten konstruiert. Der Umgang reicht von Diskriminierungs- und Ausgliederungstendenzen auf der einen Seite bis hin zu integrativen und sozialfürsorglichen Bemühungen auf der anderen Seite. Dabei spielt die Stärke und der Einfluß der Interessenvertretung der Arbeitnehmer eine entscheidende Rolle (wie beispielsweise im Bergbau oder in den Hüttenwerken mit hohen Beschäftigungsquoten Behinderter). Diskriminierung und Ausgliederung werden als Umgangsmuster den Mittel- und Großbetrieben der Bekleidungs-, Nahrungs- und Genußmittelindustrie zugeschrieben. Hier ist der Frauenanteil besonders hoch. Einen integrativen Umgang mit gesundheitlich beeinträchtigten und behinderten Mitarbeitern konnten Kotthoff und Ochs (1986) in den "montan-mitbestimmten" Großbetrieben in der Stahlindustrie und im Kohlebergbau feststellen.

Neben der Konjunkturlage, der Branchenzugehörigkeit und der Stärke der Interessenvertretung der Arbeitnehmer, die als Faktoren in die Kosten-Ertragsabwägung bei der Entscheidung über interne Rekrutierung versus Ausgliederung eingehen, sind bei der Entscheidung über eine Neueinstellung eines behinderten Mitarbeiters weitere Faktoren bedeutsam. Hier können als Eingliederungsbarrieren objektiv entgegenstehende Anforderungen sowie diskriminierende Auswahlstrategien wirken. Betrieblicherseits wird eine arbeitsplatzspezifische motorische und sensorische, aber auch psychisch-physische Belastbarkeit sowie darüber hinaus eine möglichst hohe Flexibilität der Leistungsfähigkeit erwartet. Im Einzelfall kann eine Diskrepanz zwischen dem Anforderungsprofil und dem Leistungsprofil des Schwerbehinderten eine Neueinstellung verhindern⁵.

Mit den objektiven Leistungsanforderungen allein ist aber die zurückhaltende Einstellungsbereitschaft nicht zu erklären. Das zumindest zeigen die

⁵ Semlinger und Schmid (1985) weisen zusätzlich noch auf die Möglichkeit von institutionellen Besonderheiten hin, die sich als Eingliederungsbarrieren erweisen, z.B. auf eine betriebliche Altersversorgung, aus deren Existenz eine Altershöchstgrenze bei Neueinstellungen abgeleitet wird.

genannten Analysen in den 80er Jahren. Deutlich wird aus den Studien, daß sich gegenüber Schwerbehinderten benachteiligende Wahrnehmungsmuster bemerkbar machen. Die Einstellungen der Betriebe zur beruflichen Leistungsfähigkeit der Behinderten wurden in der Untersuchung von Herpich & Steinle (1983) thematisiert. Obwohl man mit betriebseigenen Schwerbehinderten oft gute Erfahrungen machte und ihnen eine hohe Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit zusprach, wurden betriebsfremde in ihrer Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit deutlich schlechter beurteilt. Hohe Fehlzeiten und soziale Probleme in den Arbeitsgruppen werden befürchtet. Nach der Untersuchung von Brandt (1985) wurden in den Betrieben gesundheitlich beeinträchtigte Mitarbeiter aufgefordert, sich als Schwerbehinderte anerkennen zu lassen, damit die Kosten der Ausgleichsabgabe bei gleicher Leistung gespart werden konnten.

Der Schwerbehindertenstatus wirkt sich offensichtlich für "Insider" und "Outsider" unterschiedlich stigmatisierend aus. So wird einerseits mit dem Schwerbehindertenstatus aufgrund der positiven Erfahrungen mit betriebsangehörigen Schwerbehinderten von einer sehr weit gefaßten Definition von Behinderung, die als relativ unabhängig von der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft angesehen wird, ausgegangen. Andererseits wird der Schwerbehindertenstatus bei betriebsfremden Schwerbehinderten als Indiz für geringe Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit aufgefaßt. Daneben wird der mit dem Schwerbehindertenstatus gesetzlich verankerte Kündigungsschutz und Zusatzurlaub auf der Kostenseite des Beschäftigungskalküls verbucht. Der Schwerbehindertenausweis ist somit ein leicht abfragbares Kriterium, das bei Einstellungsentscheidungen als Selektionsmerkmal dienen und sich damit als Stigma auswirken kann.

Diese Stigmatisierungseffekte sind nicht nur im Hinblick auf interne und externe Rekrutierungsstrategien unterschiedlich, sondern differenzieren sich auch in Abhängigkeit von dem Grad der Behinderung und der Art der Behinderung. Frick (1992) weist mit den Analysen der soziodemographischen Merkmale extern rekrutierter Schwerbehinderter darauf hin, daß unter den extern Rekrutierten die Schwerbehinderten mit einem hohen Grad der Behinderung überrepräsentiert waren. Die Schwerbehinderten mit einem mittleren Behinderungsgrad im Grenzbereich zum Schwerbehindertenstatus waren dagegen besonders schwer zu vermitteln. Ihnen wird wie den Behinderten, deren Behinderung nicht offensichtlich erkennbar ist, mit Skepsis und Zwei-

feln an der Leistungsbereitschaft begegnet (Braun & Niehaus, 1988). Zu bedenken ist, daß bei dem größten Teil der amtlich anerkannten Schwerbehinderten die Schädigung äußerlich nicht direkt bemerkbar ist (Niehaus, 1993). Nur ein geringer Teil zählt zu den körperlich Behinderten, deren Beeinträchtigung evident wird.

Bei den Kosten-Ertrags-Abwägungen kommt es darauf an, wie die Sichtbarkeit der Behinderung für das Image des Unternehmens funktionalisiert werden kann. Sichtbar Behinderte stehen bei der Bewerbung um eine Stelle mit direktem Kundenkontakt in der Bank-, Touristik- oder Kosmetikbranche eher vor Problemen als in karitativen Einrichtungen (Psychologische Forschungsgruppe Schönhals, 1990). Darüber hinaus haben Stellenbewerber mit sogenannten "klassischen Behinderungen" aber grundsätzlich größere Chancen, wieder eingestellt zu werden, als geistig Behinderte oder psychisch Behinderte (vgl. u.a. Herpich & Steinle, 1983). Darin spiegeln sich auch die Unterschiede in der sozialen Akzeptanz der Arten der Behinderung und der Zuschreibung der Ursache der Behinderung wider. In der sozialpsychologischen Forschung zur sozialen Einstellung gegenüber Behinderten werden diese Merkmale differenziert beschrieben (vgl. Cloerkes, 1986; Tröster, 1990).

Zusammenfassend betrachtet wird durch die Vergleiche der internen und externen Rekrutierungsstrategien deutlich, daß weder die Art oder das Ausmaß der Behinderung noch die Leistungsanforderungen allein die Beschäftigungsbarrieren erklären. Vielmehr treten neben der allgemeinen Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage spezifische Präferenzen der Betriebe hinzu. Hier sind die mit dem Behindertenstatus zusammenhängenden benachteiligenden Wahrnehmungsmuster zu nennen.

Welche Eingliederungsbarrieren werden demgegenüber von den betroffenen Behinderten und den Arbeitsvermittlern gesehen?

4.2 *Eingliederungsbarrieren aus der Sicht der Behinderten und der Arbeitsvermittler*

Nur wenige neuere Untersuchungen geben über die Eingliederungsbarrieren aus der Sicht der Arbeitsvermittler und der Behinderten Auskunft. Die Fremd- und Selbstbilder behinderter Frauen und Männer standen im Mittel-

punkt des Forschungsprojekts der Psychologischen Forschungsgruppe Schönhals (1990)⁶. Mit 75 arbeitslosen und beschäftigten Behinderten sowie mit ihren privaten und beruflichen Referenzpersonen wurden Gespräche zur Bedeutung sozialer Qualifikationen im Berufsleben geführt. Den meisten behinderten Frauen und Männern ist die Skepsis gegenüber ihrem Leistungsvermögen bekannt. Aus diesen Gesprächen wird im weiteren deutlich, daß die befragten Behinderten dazu tendieren, negative Umweltreaktionen auf ihre Behinderung zurückzuführen, und daß sie kaum die Möglichkeit sehen, die Reaktionen der beruflichen Umwelt durch das eigene Verhalten beeinflussen zu können. In dem Forschungsprojekt von Wöhrl, Nagy und Winkler (1994) wurden ebenfalls die Fremd- und Selbstbilder der Behinderten in Gesprächen mit älteren langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten und mit deren Beratern und Vermittlern in der Arbeitsverwaltung thematisiert. Die befragten Schwerbehinderten führten ihre Arbeitslosigkeit fast ausschließlich auf ihre Behinderung oder ihre gesundheitlichen Einschränkungen zurück. Nur 30% der langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten glaubten noch, etwas zur Verbesserung ihrer Situation tun zu können.

Die Arbeitsvermittler interpretieren die Problematik der Arbeitslosigkeit allerdings anders. Aus den Akten der Arbeitsvermittlung und den Gesprächen mit den Beratern und Vermittlern treten der Behindertenstatus und das Alter als Erklärungen für die Eingliederungsprobleme in den Hintergrund. Daneben spielen häufiger Alkoholprobleme, innere Nichtverfügbarkeit wegen laufender Rentenverfahren, ungelöste Qualifikationsprobleme sowie das Festhalten an unrealistischen Berufszielen und problematisches Arbeitsverhalten eine Rolle (Wöhrl, Nagy & Winkler, 1994, S. 48). Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß der Schwerbehindertenstatus den Blick für diese Probleme verstellen kann. Dort heißt es weiter, daß der Schwerbehindertenstatus zudem von den Betroffenen häufig als gleichbedeutend mit "meine Pflicht getan", "nicht mehr arbeitsfähig", "rentenberechtigt" wahrgenommen wird (Wöhrl, Nagy & Winkler, 1994, S. 99).⁷

Zusammenfassend betrachtet werden die Eingliederungsbarrieren aus der Sicht der Betriebe, der Arbeitsvermittlung und der betroffenen Behinderten unterschiedlich akzentuiert und bewertet. Erst durch die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Sichtweisen wird deutlich, mit welchen Stigmatisie-

⁶ Die vorliegende Untersuchung liegt in erweiterter Form unter dem Titel "Kommunikationsbarrieren: Behinderte im Beruf" (1993) und zugleich als Dissertation unter dem Titel "Die Selbst- und Fremdwahrnehmung von körperlich Behinderten im Hinblick auf deren soziale Qualifikation im beruflichen Umfeld" von Abrahamsohn, M. & Westebbe-Abrahamsohn, P. (1992), Universität Bremen vor.

⁷ Wöhrl, Nagy & Winkler (1994) weisen darauf hin, daß die Ergebnisse an einer Extremgruppe von Schwerbehinderten gewonnen wurden und nicht auf die Gesamtheit der Schwerbehinderten übertragbar sind.

rungseffekten, impliziten Erwartungen und Zuschreibungen der Behinderungsbegriff einhergeht. Aber gerade auch die mit dem Behinderungsbegriff verknüpften Selbstbilder der Betroffenen sollten bei der Diskussion um den Schwerbehindertenstatus und die Eingliederungsbarrieren problematisiert werden.

5 Ansätze zur Beschäftigungsförderung auf individueller, betrieblicher und rechtlicher Ebene

Anknüpfend an die Mehrebenenanalyse der Eingliederungsprobleme Schwerbehinderter erscheint es sinnvoll, Handlungsmöglichkeiten zur Überwindung der Beschäftigungsbarrieren ebenfalls auf diesen unterschiedlichen Ebenen anzubieten. Initiativen zur Wieder- und Weiterbeschäftigung Schwerbehinderter können sowohl auf der Mikroebene, bei den Betroffenen selbst, als auch auf der Mesoebene, bei den Betrieben, anknüpfen oder auf der Makroebene in rechtlichen Rahmenbedingungen verankert werden. Eine Auswahl von Strategien wird im folgenden vorgestellt.

- *Mikroebene*: Sadowski et al. (1992) schlagen zur Unterstützung der Beschäftigungsstabilität und zur Überwindung von Eingliederungsbarrieren eine verstärkte Qualifizierung der schwerbehinderten Frauen und Männer vor. Dabei sollte nicht nur die Qualifizierung arbeitsloser Schwerbehinderter gefördert werden, sondern auch die berufliche Qualifizierung der beschäftigten Schwerbehinderten. Sie gehen davon aus, daß es einem Großteil der Behinderten weniger an formalen als an sozialen Qualifikationen fehlt. Auch Wöhrle, Nagy und Winkler (1994) schlagen eine über die berufliche Qualifizierung im engeren Sinne hinausgehende Förderung vor, wie z.B. Angebote zur Einübung sozialer Kompetenzen. Dabei sollte insbesondere das Verhaltensrepertoire zur Selbstdarstellung erweitert werden und der Stellenwert sozialer Qualifikationen für das Berufsleben bewußt gemacht werden.
- *Mesoebene*: Zusätzlich sind Handlungsmöglichkeiten auf der Mesoebene zu verankern. Hier ist einerseits an eine Stärkung betrieblicher Interessenvertretungen von behinderten Frauen und Männern zu denken. Aus den genannten Studien wird deutlich, daß die Interessenvertretung der Arbeitnehmer auf den betrieblichen Umgang mit gesundheitlich beeinträchtigten Mitarbeitern Einfluß nimmt (Brandt, 1985; Kotthoff & Ochs, 1986; Semlinger & Schmid, 1985). Betriebe mit schwerbehinderten Vertrauensleuten weisen im Durchschnitt höhere Quoten externer Rekrutierung auf. Daneben sind

Schwerbehinderte in Betrieben mit einer gewählten Arbeitnehmervertretung vor Entlassungen besser geschützt.

Andererseits sind Strategien angebracht, die bei den Kosten-Ertragsabwägungen zur Einstellung eines schwerbehinderten Mitarbeiters positiv zu Buche schlagen. Aus der Analyse der Eingliederungsbarrieren wurde deutlich, daß Lohnsubventionen zur Rekrutierung Schwerbehinderter wenig beitragen. Die finanziellen Anreize minimieren nämlich nicht die betrieblicherseits bestehenden Zweifel an der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Schwerbehinderten. Statt Lohnsubventionen könnten hier Dienstleistungsangebote der Arbeitsverwaltung und der Hauptfürsorgestellen greifen. Vorgeschlagen werden der Ausbau von begleitenden Hilfen im Arbeitsleben für Schwerbehinderte, betriebsbezogene Beratungsangebote sowie eine Verstärkung der persönlichen Kontakte zwischen den Betrieben und der Verwaltung. Hardering, Seifert und Oskamp (1992) sehen in der Kooperation zwischen Fachkräften in der beruflichen Rehabilitation, Betrieben und Selbsthilfeinitiativen ein lohnendes Arbeitsfeld sonderpädagogischen Engagements, das zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Behinderter beitragen kann. Eine solche koordinierende Funktion sollten nach dem Konzept der Bundesvereinigung Lebenshilfe sogenannte "Fachdienste für die berufliche Integration" übernehmen (vgl. Klammer, 1995).⁸ Diese Konzepte, die "Arbeitsassistenten" und "START" als Modelle zur Beschäftigungsförderung sind noch relativ jung in Deutschland.

START (Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung von Arbeitslosen mit dem Ziel ihrer Übernahme durch den Entleihbetrieb) als Instrument zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen geht auf Vorbilder aus den Niederlanden zurück. Die Wirksamkeit des START-Modells für die Beschäftigung Behinderter wird kontrovers diskutiert.⁹ Zumindest besteht durch die zeitweilige Übernahme eines schwerbehinderten Arbeitnehmers die Möglichkeit, daß betrieblicherseits bestehende Zweifel an der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft des Schwerbehinderten überprüft werden können. Daneben tritt mit der Zielsetzung, direkt Dauerarbeitsplätze für Pro-

⁸ Vgl. auch die Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung in Hamburg (BAG-UB). Seit Oktober 1994 hat sich die Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung ein Arbeitsstatut gegeben.

⁹ Zur Beurteilung der holländischen Start-Projekte vgl. Tasma sowie Winkler und Knappe in diesem Band zur Analyse der Start-Modelle in Deutschland.

blemgruppen am Arbeitsmarkt zu schaffen, das Konzept "Soziale Betriebe" in das Spektrum der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik ein.¹⁰

- *Makroebene:* Auf der Makroebene sind Interventionen zur Überwindung der Eingliederungsbarrieren Schwerbehinderter in gesetzlichen Bestimmungen zu verankern. Es wird u. a. vorgeschlagen, die Pflichtquote für private Arbeitgeber auf 5% zu reduzieren und gleichzeitig die Ausgleichsabgabe deutlich auf 400,- DM zu erhöhen (vgl. Sadowski et al., 1992).

Zusammenfassend wird deutlich, daß neben individuellen auch betriebliche sowie gesellschaftliche Bewältigungsanstrengungen und arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Überwindung der Beschäftigungsbarrieren erforderlich sind.

6 Schlußfolgerungen

Querliegend zu der Mehrebenenanalyse der Beschäftigungsbarrieren Schwerbehinderter und den genannten Ansatzpunkten zur Beschäftigungsförderung schließen Überlegungen zur Definition der Problemgruppe "Behinderte" die Ausführungen ab. Es konnte gezeigt werden, daß die Beschäftigungsbarrieren und Arbeitsmarktprobleme Schwerbehinderter nicht auf eine Ursache allein zurückgehen. Die Schwierigkeiten, wieder an einem geeigneten Arbeitsplatz eingesetzt zu werden, sind nicht nur in schädigungsspezifischen Besonderheiten der Bewerber begründet. Darüber hinaus wird deutlich, daß die Probleme auf dem Arbeitsmarkt vor allem nicht für alle Behinderten gleich sind. Die Behinderten als arbeitsmarktpolitische Zielgruppe sind hinsichtlich ihres Alters, ihres Geschlechts, ihrer Qualifikation, der Art ihrer Behinderung, der Sichtbarkeit der Behinderung und ihrer beruflichen Beeinträchtigung zu differenzieren. Wenn von arbeitslosen Schwerbehinderten als Problemgruppe des Arbeitsmarktes gesprochen wird und gesetzliche Bestimmungen Personen mit dem Schwerbehindertensstatus unter einen besonderen Schutz im Arbeits- und Berufsleben stellen, dann begünstigt diese Sicht,

1. daß, die personenseitige Dimension der Problemlage, nämlich die Merkmale der Schädigung oder Fähigkeitsstörung der Person, hervorgehoben wird und nicht die betrieblicherseits bestehenden Einstellungsmuster in den Blick geraten,

¹⁰ Zur Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Instruments "Soziale Betriebe" vgl. Christe im gleichen Band.

2. daß die Unterstellung einer Homogenität der Kategorie "Schwerbehinderte" und damit Stigmatisierungstendenzen Vorschub leisten, sowie
3. die Unterstellung einer "Kohorteninvarianz" (i.S. einer historischen Invarianz von Problemlagen Behinderter und Behinderungsarten: Die Generation der durch Kriegseinwirkungen Geschädigten hatte mit anderen Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu kämpfen als die Generation derjenigen, die heute einen Herzinfarkt erleiden oder Allergiker sind).

Insofern ist zu überdenken, ob der Schwerbehindertenausweis, der die Zugehörigkeit zur sogenannten Problemgruppe signalisiert, überhaupt sinnvoll ist. Seine Schutzfunktion bei arbeitslosen Behinderten ist zumindest fraglich. Der Schwerbehindertenstatus ist ein leicht abfragbares Kriterium, das stigmatisierenden Tendenzen Vorschub leistet. Behinderung läßt sich aber weder allein personenzentriert über somatische oder psychische Defizite noch allein über soziale Zuschreibungsprozesse abbilden. Entscheidend sind vielmehr die Wechselbeziehungen zwischen dem Individuum und seinen Umwelten. "Behindert" meint ein "behindert in bezug auf etwas". "Behindert in bezug auf das Arbeitsleben" lenkt den Blick auf die Diskrepanz zwischen individuellen Fähigkeiten und arbeitsmarkt-, berufs- und arbeitsplatzspezifischen Anforderungen. Mit dem amtlichen Schwerbehindertenbegriff wird dem Verständnis von Behinderung als relationale Größe nicht Rechnung getragen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, eine Zielgruppe aus allen Personen, die in ihren Erwerbschancen benachteiligt sind, zu bilden. Das heißt, es ist nur eine Teilgruppe aus den amtlich anerkannten Schwerbehinderten gemeint und gleichzeitig treten andere Problemgruppen, wie z.B. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die beruflich benachteiligt sind, hinzu. Eine solche funktionale Zielgruppendefinition kann zu neuen Denkanstößen in einem Diskurs über "Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit" beitragen. Wir schlagen mit Semlinger (1989, S. 210) resümierend vor: Aus der Einsicht, daß die Unterstützungsbedürftigkeit nicht allein in der Schädigung oder Fähigkeitsstörung begründet liegt, sollte die Konsequenz gezogen werden, auf eine funktionale Zielgruppendifinition überzugehen, die auf das Faktum der beruflichen Benachteiligung und damit auf die Notwendigkeit öffentlicher Hilfen abstellt.

Literatur

- Abrahamsohn, M. & Westebbe-Abrahamsohn, P. (1993). Kommunikationsbarrieren: Behinderte im Beruf. Wien: Profil.
- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1994a). Arbeitsmarkt 1993. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.

- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1994b). Berufliche Rehabilitation. Arbeits- und Berufsförderung Behinderter im Jahr 1993. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1994c). Strukturanalyse 1993. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1995a). Arbeitsmarkt 1994. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1995b). Heft 1. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Brandt, F. (1985). Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Eingliederung von Schwerbehinderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Forschungsbericht des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Braun, H. & Niehaus, M. (1988). Die soziale Situation schwerbehinderter Erwerbspersonen - Eine explorative Studie in Rheinland-Pfalz. Mainz: Ministerium für Soziales und Familie Rheinland-Pfalz.
- Brinkmann, C. (1989). Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten in der Zukunft. In D. Sadowski & I.M. Rendenbach (Hrsg.), Neue Zielgruppen in der Schwerbehindertenpolitik (S. 57-78). Frankfurt: Campus.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1983). Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit im sozialen Entschädigungsrecht und nach dem Schwerbehindertengesetz. Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1994). Die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation. Bonn.
- Cloerkes, G. (1986). Erscheinungsweisen und Veränderung von Einstellungen gegenüber Behinderten. In K.H. Wiedl (Hrsg.), Rehabilitationspsychologie: Grundlagen, Aufgabenfelder, Entwicklungsperspektiven (S. 131-149). Stuttgart: Kohlhammer.
- Council of Europe (Hrsg.) (1993). Use of the international classification of impairments, disabilities and handicaps (ICIDH) in the assessment of vocational aptitudes of people with disabilities. Part 1. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Frick, B. (1992). Betriebliche Schwerbehindertenbeschäftigung und interne Arbeitsmärkte. Frankfurt: Campus.
- Frick, B. (1991). Verlaufsanalysen zur Beschäftigungs(in)stabilität Schwerbehinderter. In Sozialer Fortschritt 11, 270-275.
- Hanefeld, U. (1987). Das Sozio-ökonomische Panel. Grundlagen und Konzeptionen. Frankfurt: Campus.
- Hardering, J., Seifert, R. & Oskamp, U. (1992). Berufliche Rehabilitation langfristig arbeitsloser Schwerbehinderter im Rahmen einer Arbeitstrainingsmaßnahme. In Die Rehabilitation 31, 43-50.
- Hartwich, H.-H. (Hrsg.) (1995). Leben ohne Arbeit? - Arbeit als Los? Opladen: Leske + Budrich.

- Herpich, M. & Steinle, H. (1983). Probleme und Rahmenbedingungen der betrieblichen Integration Behinderter. In *Die Rehabilitation* 22, 149-156.
- Klammer, W. (1995). Fachdienst für die berufliche Integration (FbI). In *Fachdienst der Lebenshilfe* 3, 3-13.
- Kotthoff, H. & Ochs, P. (1986). *Arbeitseinsatz und Arbeitssituation von behinderten und kranken älteren Arbeitnehmern*. Saarbrücken: Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft.
- Matthesius, R.G. (Übers.) (1995). *International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps*. Berlin: Ullstein.
- Montada, L. (Hrsg.) (1994). *Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit*. Frankfurt: Campus.
- Niehaus, M. (1993). *Behinderung und sozialer Rückhalt. Zur sozialen Unterstützung behinderter Frauen*. Frankfurt: Campus.
- Niehaus, M. (1994). Soziale Integration: Zur Teilhabe behinderter Frauen am Erwerbsleben. In *Zeitschrift für Heilpädagogik* 11, 774-780.
- Pfleging, L. (1990). *Ertomis Fähigkeits- und Anforderungsprofile als Hilfe bei der arbeitsmedizinischen Beurteilung der beruflichen Leistungsfähigkeit von gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitnehmern*. Köln: Medizinische Fakultät der Universität zu Köln.
- Psychologische Forschungsgruppe Schönhals (1990). *Vermittlung sozialer Qualifikationen in der beruflichen Rehabilitation*. Forschungsbericht Sozialforschung 192 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Sadowski, D., Böck, R., Brühl, N. & Frick, B. (1993). *Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes - Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge*. Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 230 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Sadowski, D. & Frick, B. (1992). *Die Beschäftigung Schwerbehinderter*. Idstein: Schulz-Kirchner.
- Seewald, H. (1992). Behinderte. Ergebnisse des Mikrozensus April 1989. *Wirtschaft und Statistik* 8, 531-537.
- Semlinger, K. (1989). Zielgruppendifferenzierung und Politik-Marketing in der Rehabilitation. In D. Sadowski & I.M. Rendenbach (Hrsg.), *Neue Zielgruppen in der Schwerbehindertenpolitik* (S. 195-221). Frankfurt: Campus.
- Semlinger, K. & Schmid, G. (1985). *Arbeitsmarktpolitik für Behinderte: betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung*. Basel: Brinkhäuser.
- Statistisches Bundesamt (1995). *Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 5.1, Schwerbehinderte*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Tröster, H. (1990). *Einstellungen und Verhalten gegenüber Behinderten: Konzepte, Ergebnisse und Perspektiven sozialpsychologischer Forschung*. Bern: Huber.

Wöhrl, H.G., Nagy, M. & Winkler, K. (1994). Verbesserung der Eingliederungschancen von älteren langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten. Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 234 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Zentrum für Arbeit und Soziales (1994). Dokumentationssystem Schwerbehinderte und Arbeitswelt. Teil II: Statistisches Archiv. Band 5. Trier: Universität Trier.