

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Rolf G. Heinze, Karl Hinrichs, Thomas Olk

Berufliche Integration Behinderter in der Krise

14. Jg./1981

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Berufliche Integration Behinderter in der Krise

Zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente bei struktureller Unterbeschäftigung

Rolf G. Heinze, Karl Hinrichs, Thomas Olk*

Mit der Aktivierung der Behindertenpolitik Ende der sechziger Jahre ist das Ziel der beruflichen Rehabilitation neu gewichtet worden. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, daß die qualitative Verbesserung von Lebenschancen unmittelbar mit der Partizipation am Arbeitsmarkt zusammenhängt. Trotz einer solchen Aktivierung der Politik verschlechtert sich die Arbeitsmarktlage von Behinderten und Leistungsgeminderten seit Beginn der Beschäftigungskrise 1974/75 ständig. Die in den nächsten Jahren erwartbaren verschärften Beschäftigungsprobleme werden schon angesichts der finanziellen Engpässe öffentlicher Haushalte nicht durch eine Expansion der Ausgaben für eine berufliche Integrationspolitik angegangen werden können. Daher erscheint die Suche nach alternativen Lösungsmöglichkeiten dringend erforderlich. Der vorliegende Beitrag versucht in einem ersten Schritt, die bislang angewandten Politikinstrumente zur Regulierung der Arbeitsmarktlage von Behinderten auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. In einem zweiten Schritt wird diskutiert, inwiefern die Etablierung von neuen Verhandlungssystemen, in denen die betroffenen Politikakteure auf lokaler Ebene kooperieren, eine höhere Wirksamkeit als die bekannten regulativen Politikinstrumente entfalten können. Abschließend werden Möglichkeiten einer partiellen Revision des Ziels der beruflichen Integration analysiert.

Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Zur Wirksamkeit »aktiver« Politik im Behindertensektor
3. Rehabilitation in der Krise

1. Vorbemerkung

Der Anteil der Schwerbehinderten an den Arbeitslosen hat sich seit Mitte der siebziger Jahre ständig erhöht und lag Ende 1980 bei über 8 %; im Mai 1981 betrug die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten 82 700 (Arbeitslosenzahl insgesamt: 1 109 700). Auch der Anteil der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen hat sich seit Beginn der

Beschäftigungskrise 1974/75 erheblich ausgeweitet und liegt gegenwärtig bei etwa einem Drittel. Gleichzeitig nimmt die Anzahl der anerkannten Schwerbehinderten in der Gesamtbevölkerung weiter zu. In den letzten Jahren ist auf die Versorgungsämter u. a. aufgrund der mit diesem Status verbundenen Vergünstigungen (z. B. kostenlose Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel) eine »Antragsflut« zugekommen, die weiter anhält. So erwartet etwa der Bund der Kriegsblinden Deutschlands, daß die Zahl der Schwerbehinderten von gegenwärtig rd. 3,3 Mio. auf etwa 7 Mio. anwachsen wird.¹⁾ Ende 1979 waren in der Bundesrepublik Deutschland knapp 3 Mio. Personen als Schwerbehinderte anerkannt. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung betrug somit 4,8 %, wobei er mit steigendem Alter zunimmt und in der Altersgruppe von 60 bis unter 65 Jahren mit 14,6 % seinen höchsten Wert erreicht.²⁾ Diese Daten können allenfalls als Schätzungen angesehen werden. Die uns interessierende Personengruppe ist nur schwer einzugrenzen, da es keine eindeutige sozialwissenschaftliche Definition von Behinderung gibt.³⁾ Dementsprechend liegen z. B. über die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen nur grobe Angaben vor.

Im folgenden beschäftigen wir uns mit den Maßnahmen und Instrumenten einer Behindertenpolitik, die darauf abzielt, die Beschäftigungssituation dieser besonderen Teilgruppe des Arbeitsmarktes zu verbessern.

Seit Ende der sechziger Jahre stellt die berufliche Integration in der Sozialpolitik für Behinderte das zentrale Politikziel dar. Dieses Ziel wird auch in der aktuellen Situation weiterhin aufrecht erhalten: »Das Ziel der vollständigen Eingliederung der Behinderten in unsere Gesellschaft (muß) als Ganzes Makulatur bleiben, wenn der einzelne keinen Arbeitsplatz hat.«⁴⁾

Diese sozialpolitische Konzeption basiert auf der Überzeugung, daß die Verbesserung der Zugangsmöglichkeit zum Arbeitsmarkt das Kernstück einer Politik der Erweiterung von Lebenschancen auch für diese spezifische Adressaten-

*) Rolf G. Heinze ist wissenschaftlicher Assistent im Fachbereich I (Soziologie) an der Universität – Gesamthochschule Paderborn. Karl Hinrichs ist wissenschaftlicher Angestellter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Thomas Olk ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich I (Erziehung und Sozialisation) an der Universität Oldenburg. Der Beitrag liegt in der allgemeinen Verantwortung der Autoren. Er ist die gekürzte Fassung eines Referats für die Tagung Soziologie der Behinderten der Sektion »Soziale Probleme und soziale Kontrolle« der deutschen Gesellschaft für Soziologie in Hamburg vom 30. 4.-2. 5. 1981. Eine weitergehende Fassung erscheint in: Heinze, R.G., P. Runde (Hrsg.), Lebensbedingungen Behinderter im Sozialstaat (Arbeitstitel), Opladen, 1982.

¹⁾ Vgl. Neue Westfälische v. 13.5.1981; Vertreter des »Reichsbundes« sprachen schon im Frühjahr 1981 von 3,8 Mio. anerkannten Schwerbehinderten (vgl. Neue Westfälische v. 9.3.1981).

²⁾ Vgl. Sozialpolitische Informationen, Nr. 10 v. 25.5.1981.

³⁾ Vgl. Runde, P., Soziologie der Behinderten – Forschungsstand und Perspektiven, in: Runde, P., R.G. Heinze (Hrsg.) Chancengleichheit für Behinderte, Neuwied/Darmstadt 1979, S. 5-36; Böttig, A., Wer ist behindert? in: Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 29, Berlin 1980; Kloas, P.-W., »Behinderung« – ein Begriff mit schweren Folgen, in: Das Parlament v. 28.3.1981, S. 16. Zur Abschätzung der Arbeitslosenquote für Schwerbehinderte siehe Brinkmann, G., Zur Arbeitsmarktsituation von Behinderten und Leistungsgeminderten. Arbeitslosigkeit, berufliche Rehabilitation, arbeitsmarktpolitische Perspektiven, in diesem Heft, Abschnitt 2.1.

⁴⁾ Ehrenberg, H., Zur Verfassungsmäßigkeit der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 26 v. 19.3.1981, S. 217.

gruppe darstellt. Alle weiteren behindertenpolitischen Teilziele, wie etwa die Überwindung der sozialen Isolation, Abbau von Vorurteilen etc. entfalten ihr Wirkungspotential letztlich nur in Kombination mit einer erfolgreichen beruflichen Integrationspolitik. – Dies gilt jedenfalls in der nach wie vor bestehenden Arbeitsgesellschaft.

Unter aktuellen Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit auch der Gruppe der Schwerbehinderten und verengten finanziellen Spielräumen in den Staatshaushalten stellt sich immer dringlicher die Frage, ob die proklamierte Zielsetzung faktisch realisiert werden kann bzw. ob gegebenenfalls eine Zielrevision unvermeidlich wird. Zu diesem Zweck soll die *Wirksamkeit* der arbeitsmarktpolitischen Steuerungsinstrumente, soweit sie sich auf die Regulierung der beruflichen Situation der Behinderten und Leistungsgeminderten beziehen, untersucht werden. Sodann werden angesichts der nicht zu übersehenden Defizite der vorhandenen Politikinstrumente neue Steuerungsformen einer Politik im Behindertenbereich diskutiert und auf ihre mögliche Wirksamkeit hin überprüft. Abschließend sollen die Möglichkeiten und Konsequenzen einer (partiellen) Revision des zentralen Politikziels der beruflichen Integration erörtert sowie auf ihre Realisierbarkeit hin analysiert werden. Eine solche alternative politische Perspektive sehen wir in der Schaffung von attraktiven Alternativen zu einer beruflichen Integration »um jeden Preis«.

2. Zur Wirksamkeit »aktiver« Politik im Behinderten-sektor

Wir haben bereits hervorgehoben, daß die qualitative Verbesserung von Lebenschancen davon abhängt, inwiefern es gelingt, die Zugangschancen zum Arbeitsmarktgeschehen zu verbessern. Diesem Sachverhalt trägt die Neugewichtung des Ziels beruflicher Rehabilitation im Zuge der Aktivierung der Behindertenpolitik Ende der sechziger Jahre Rechnung. Formal ist mit dem Typus »aktiver« Politik ein Politikmuster angesprochen, das nicht darauf abzielt, einen fest umrissenen Status durch Zuteilung von Rechtsansprüchen auf Transfereinkommen subsidiär und defensiv abzusichern, sondern mit dessen Hilfe die Gesellschaftsmitglieder in die Lage versetzt werden sollen, durch Erhöhung ihrer Konfliktfähigkeit im Konkurrenzkampf um die Verteilung knapper materieller und symbolischer Güter eine optimale Position im gesellschaftlichen Statusgefüge zu erzielen. Aktive Politik setzt mithin eine von institutionellen Partikularismen losgelöste autonome Programmentwicklung voraus, berücksichtigt eine längerfristige Zeitperspektive und weist schließlich ein erhöhtes Interessenberücksichtigungspotential auf. In Relation zu ohnehin bevorzugten organisierten und konfliktfähigen Interessen sollen insbesondere die schwachen gesellschaftlichen Interessenpositionen gestärkt werden.⁵⁾

⁵⁾ Vgl. Mayntz, R., F.W. Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973, S. 115-145; Offe, C., Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a.M. 1975; Schmid, G., Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Bolle, M. (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1976, S. 165-185.

⁶⁾ Vgl. zu einer detaillierten Beschreibung Gärtner, F., Rehabilitationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick, in: Runde, P., R.G. Heinze (Hrsg.), a.a.O., S. 65-82; Ehrenberg, H., A. Fuchs, Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats, Frankfurt a.M. 1980, S. 321 ff.

⁷⁾ Vgl. z. B. Offe, C., a.a.O., S. 31 ff.

⁸⁾ Vgl. Nerb, G., L. Reyher, E. Spitznagel, Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, in: MittAB 2/1977, S. 291-310; Schmid, G., K. Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königsstein/Ts. 1980.

Im Bereich der Behindertenpolitik wird mit dem »Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Förderung der Rehabilitation« von 1970 ein Wandel zu einer aktiveren Politik eingeleitet. Die bisher vorherrschenden Strategien der »Statusbeschützung durch Alimentierung«, der »Ausgliederung« und der »Nichtbeachtung« wurden durch die Strategie der beruflichen Wiedereingliederung sowie durch Maßnahmen der Behinderungsprophylaxe ersetzt. Die konkreten Interventionsformen und Einrichtungen – auf die hier nicht näher eingegangen werden kann – weisen alle genannten Merkmale einer aktiven Politik zumindest in Ansätzen auf.⁶⁾ Ziele dieser Politik sind die Vermeidung von Behinderungen durch Reduktion der entsprechenden Risikofaktoren sowie die gesellschaftliche Integration der Behinderten.

Im folgenden soll ansatzweise untersucht werden, welche Wirksamkeit die realisierten Maßnahmen aufweisen und in welchem Maße die anspruchsvollen Ziele der »aktiven Behinderungspolitik« verwirklicht werden konnten. Bei der Diskussion der Politikinstrumente lehnen wir uns an gebräuchliche Systematisierungsvorschläge an.⁷⁾ Zunächst diskutieren wir regulative Maßnahmen, die mit positiven oder negativen Sanktionen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes operieren. Die Unterscheidung in nachfrageseitige und angebotsseitige Maßnahmen ist insofern von Bedeutung, als der Erfolg der beruflichen Integrationspolitik Behinderter letztlich davon abhängt, ob die Betriebe Behinderte einstellen oder nicht bzw. unter welchen Bedingungen sie dies jeweils tun: Der entscheidende Engpaß der Integrationspolitik Behinderter liegt somit in der *Nachfrageseite* des Arbeitsmarktes begründet. Auch die angebotsseitigen Maßnahmen dienen letztlich dem Zweck, die Arbeitskraft der Behinderten für die Nachfrageseite attraktiver zu gestalten. Des weiteren unterscheiden wir die regulativen Maßnahmen danach, ob sie mit positiven oder negativen Sanktionen arbeiten. Der Verpflichtungsgrad von positiven Anreizen ist ein anderer als etwa das gesetzliche Gebot – oder Verbot. Die offenkundigen Defizite regulativer Politikinstrumente legen es nahe, nach anderen, möglicherweise wirksameren Steuerungsinstrumenten zu suchen. In diesem Zusammenhang diskutieren wir das Instrument der prozeduralen Steuerung. Es handelt sich hierbei um ein Steuerungsinstrument, mit dessen Hilfe gesellschaftliche Akteure eines Regelungsbereiches in ein System von Verfahren und Entscheidungsprozeduren eingebunden werden, ohne daß sie auf konkrete inhaltliche Zielvorgaben festgelegt würden. Als Modell für ein solches Steuerungsinstrumentarium im Bereich der Behindertenpolitik bieten sich die schwedischen Anpassungsgruppen an.

Betrachten wir zunächst *die positiven Anreize auf der Nachfrageseite*: Hier geht es vor allem um Lohnkostenzuschüsse, Eingliederungsbeihilfen sowie um die Förderung von behindertengerechten Arbeitsplätzen. Durch staatliche Subventionen soll die Attraktivität der Behinderten für die Betriebe erhöht werden. In diesem Zusammenhang sind vor allem die in den letzten Jahren zur Dauereinrichtung gewordenen Sonderprogramme des Bundes und der Länder zur verstärkten Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu nennen. Durch die bisher (bis 31. 8. 1980) durchgeführten Sonderprogramme konnten rund 29 500 Schwerbehinderte und ihnen Gleichgestellte auf Arbeits- und Ausbildungsplätze vermittelt werden. Gegenwärtig läuft ein weiteres Sonderprogramm, um der sich weiter verschärfenden Arbeitslosigkeit unter Schwerbehinderten zu begegnen. Der Erfolg von positiven Anreizen ist allerdings ungewiß.⁸⁾ Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich Betriebe durch

die Sonderprogramme ohnehin vorgesehene Einstellungen zusätzlich honorieren lassen (»Mitnehmereffekt«). Zugleich erzeugen die gewährten Zuschüsse möglicherweise insofern einen Gewöhnungseffekt, als die Betriebe die Einstellung bzw. Weiterbeschäftigung von Behinderten von immer höheren Lohnkostensubventionen abhängig machen (»Drogeneffekt«). Das Instrument der positiven Anreize ist insofern problematisch, als es bei hoher Arbeitslosigkeit nur unter Aufwendung relativ hoher Kosten wirksam werden kann, da genügend nichtbehinderte Arbeitssuchende zur Verfügung stehen. Auch die Beschäftigungseffekte von Förderungsmaßnahmen zur Schaffung von behindertengerechten Arbeitsplätzen sind bislang noch als gering zu veranschlagen. Die Betriebe machen nur sehr zögernd von diesem Instrument Gebrauch, vor allem, weil die Investitionskosten für die Einrichtung bzw. Ausstattung von behindertengerechten Arbeitsplätzen durch staatliche Zuschüsse in der Regel nicht kompensiert werden.

In der gegenwärtigen Diskussion stehen die *negativen Sanktionen auf der Nachfrageseite* im Vordergrund. In der Bundesrepublik ist in diesem Zusammenhang vor allem die im Schwerbehindertengesetz von 1974 festgelegte Beschäftigungspflicht zu nennen, nach der alle Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten 6 % der Arbeitsplätze Schwerbehinderten zur Verfügung stellen oder eine Ausgleichsabgabe von je 100 DM pro nicht besetzten Platz an die Hauptfürsorgestellten überweisen müssen. Zugleich gilt für die Schwerbehinderten ein besonderer Kündigungsschutz, in dem vorgesehen ist, daß die Hauptfürsorgestelle und auch der Betriebsrat bei Entlassungen zustimmen müssen. Können diese Quotenregelung und die damit einhergehenden Sanktionen finanzieller Art eine berufliche Integration der Behinderten im vorgesehenen Ausmaß erreichen?

Die Entscheidung für die Einhaltung der Pflichtquote oder für die Zahlung der Ausgleichsabgabe hängt von einer Vielzahl konkreter Bedingungsfaktoren ab. In der diesbezüglichen Diskussion werden etwa die lokale Arbeitsmarktstruktur, die jeweilige Aktivität der Hauptfürsorgestellten und der Arbeitsämter, Betriebs- und Produktionsstrukturen sowie die Politik der Betriebsräte genannt.⁹⁾ Eine genauere Aufschlüsselung der Daten nach Branchen und Betriebsstruktur bringt über die relative Wichtigkeit der einzelnen Faktoren keine Gewißheit. Der intendierte Effekt der Pflichtquote kann allerdings durch zwei unterschiedliche Strategien reduziert werden: zum einen ziehen viele Betriebe – abgesehen von dem Versuch, die Bestimmungen gänzlich zu umgehen – die Zahlung der Ausgleichsabgabe einer Einhaltung der Pflichtquote vor, zum anderen haben die Betriebe die Möglichkeit, der Beschäftigungspflicht derart nachzukommen, daß sie zur »Selbstproduktion« von Behinderten übergehen. In diesem Falle legen sie ihren Beschäftigten eine Anerkennung als Schwerbehinderte nahe und erhöhen so die Pflichtquote. Damit wäre das Ziel dieses Instruments insofern verfehlt, als die Anzahl der arbeitslosen Schwerbehinderten

nicht reduziert werden könnte. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß eine solche Strategie der »Selbstproduktion« von den Betrieben aktiviert wird. Angesichts dieser Sachlage wird von verschiedenen Positionen aus eine deutliche Anhebung der Ausgleichsabgabe etwa auf 300-500 DM pro nicht-besetzten Pflichtplatz gefordert.¹⁰⁾ Des weiteren ist eine Heraufsetzung der Pflichtquote auf 8 % in der Diskussion.

Eine Anhebung der Pflichtquote und der Ausgleichsabgabe wäre sicherlich bedenkenswert, nicht zuletzt, weil inzwischen ein Inflationsausgleich erforderlich geworden ist. Abgesehen davon macht die Anhebung der Ausgleichsabgabe eine großzügigere Subventionierung der Schaffung behindertengerechter Arbeitsplätze möglich: Die (jetzt noch geringe) Attraktivität solcher Zuschüsse ließe sich daher auf diese Weise für die Betriebe erheblich erhöhen. Des weiteren sollte überlegt werden, ob nicht auch solche Betriebe gefördert werden können, die der Beschäftigungspflicht (noch) nicht nachkommen, denn gerade in diesen Unternehmen bestehen z. T. Probleme bei der Beschäftigung von Behinderten, die in manchen Fällen durch Subventionen abgebaut werden könnten.

Allerdings lassen sich die charakteristischen Funktionsdefizite dieses regulativen Steuerungsinstrumentes durch solche Veränderungen nicht beseitigen. Das Problem der Standardquotenregelungen liegt ja gerade darin, daß die jeweiligen betrieblichen Bedingungen für den Einsatz von Behinderten nicht differenziert berücksichtigt werden können. Ist für bestimmte Betriebe der Einsatz von Behinderten und Leistungsgeminderten aufgrund der Produktionsstruktur relativ unproblematisch, so lassen sich in anderen Betrieben auch durch eine Heraufsetzung der Pflichtquote und der Ausgleichsabgabe solche günstigen Bedingungen nicht ohne weiteres herbeiführen. Es liegt auf der Hand, daß die Begünstigungs- und Benachteiligungseffekte zwischen den Betrieben im Falle einer Verschärfung des Instrumentes noch ungleicher verteilt werden als bisher. Betriebe mit einer für den Einsatz von Behinderten günstigen Arbeitsplatzstruktur würden ihre Pflichtquote problemlos erfüllen können, und Betriebe mit ungünstiger Arbeitsplatzstruktur hätten die höhere Ausgleichsabgabe zu zahlen.

Angesichts dieser Sachlage schlägt Soltwedel¹¹⁾ vor, die Pflichtquote drastisch zu senken bzw. sogar ganz abzuschaffen, da der Überhang an unbesetzten Pflichtplätzen seiner Ansicht nach kaum als Reserve für die Beschäftigung arbeitsloser Schwerbehinderter angesehen werden kann. Da die Eingliederung Schwerbehinderter keine Aufgabe der Betriebe sei, sondern in der Verantwortung der Gesamtgesellschaft läge, plädiert er stattdessen für eine Ausweitung des Instruments der Lohnkostenzuschüsse – gar bis zur Höhe von 90 % des Arbeitsentgelts. Gegen einen solchen Vorschlag läßt sich einwenden, daß erstens die Funktionsdefizite dieses Instruments, nämlich die bereits erwähnten Mitnehmer- und Drogeneffekte, nicht die gewünschten Ergebnisse erwarten lassen und daß zweitens die hierfür erforderlichen Mehraufwendungen kaum durch Subventionsabbau an anderer Stelle (wie vorgeschlagen) herbeizuschaffen sein dürften.

Eine besondere Bedeutung kommt im Behindertenbereich den *positiven Anreizen auf der Angebotsseite* zu. Die berufliche Rehabilitation ist ein Kernstück der sozial-liberalen Behindertenpolitik: Allein 1979 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit 171 833 Rehabilitationsfälle abschließend bearbeitet; das waren 9,2 % mehr als im Vorjahr und eine 49prozentige Zunahme gegenüber 1973. Das Instrument der

⁹⁾ Vgl. u. a. Ritz, H.-G., Die Hauptfürsorgestellten in der Rehabilitationspolitik, in: Runde, P., R.G. Heinze (Hrsg.), a.a.O., S. 141-168 und ders.: Betriebliche Integration Schwerbehinderter und die Beteiligung der Schwerbehindertenvertrauensleute, erscheint in: Heinze, R.G., P. Runde (Hrsg.), Lebensbedingungen Behinderter im Sozialstaat (Arbeitstitel), Opladen, 1982.

¹⁰⁾ Vgl. Muhr, G., Sozialpolitik für Behinderte – für eine fortschrittliche Reform der Behindertenpolitik, in: Soziale Sicherheit 30, 1981, S. 36 ff.; Vetter, H.O., Die Stellung des Schwerbehinderten in der Gesellschaft aus der Sicht des DGB, in: Soziale Sicherheit 30, 1981, S. 33-36.

¹¹⁾ Vgl. Soltwedel, R., Mehr Beschäftigung Schwerbehinderter durch mehr Zwang? – Einige kritische Anmerkungen zur Diskussion über das Schwerbehindertengesetz, in: Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Kieler Arbeitspapiere Nr. 115, Kiel 1981.

beruflichen Rehabilitation, durch Berufsförderung weist zwei kritische Stellen auf. Die erste ist mit der eingeschränkten bzw. selektiven Zugänglichkeit und Inanspruchnahme der Maßnahmen bezeichnet, die zweite bezieht sich auf die Wiedereingliederungschancen nach Beendigung der beruflichen Förderung. Sehen wir uns zunächst die erste Schwelle an: in den Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation sind diejenigen Arbeitnehmergruppen, die die größten Berufsrissen (geringe Qualifikation, höheres Alter, gesundheitliche Beeinträchtigungen etc.) aufweisen, stark unterrepräsentiert, während hingegen etwa Facharbeiter und Angestellte überproportional vertreten sind. In der vorwiegend überbetrieblich in Berufsförderungswerken organisierten beruflichen Umschulung werden einem relativ kleinen (jüngeren, mobilen, gut qualifizierten und motivierten) Teil der Behinderten, wengleich oft erst nach langen Wartezeiten und nur in spezifischen Berufen, neue Qualifikationen vermittelt.¹²⁾ So zeigen etwa neueste Untersuchungen zur Altersgliederung der Rehabilitanden, daß über die Hälfte (57 %) unter 25 Jahre alt war.¹³⁾ Die relativ erfolgreiche Wiedereingliederung dieser »Behindertenelite« scheint dennoch nur in konjunkturell günstigen Phasen problemlos zu funktionieren, denn seit Eintritt der ökonomischen Krise 1974/75 »haben sich die Eingliederungsmöglichkeiten von Rehabilitanden empfindlich verringert.«¹⁴⁾ Das mit relativ hohen Kosten verbundene Instrument der überbetrieblichen beruflichen Umschulung teilt somit das Schicksal aller angebotsseitigen Maßnahmen: In konjunkturellen Abschwächungsphasen, in denen die Beschäftigungslage marginalisierter Gruppen, wie die Behinderten, besonders prekär wird, können auch kostspielige Qualifizierungsmaßnahmen nicht verhindern, daß die ausreichend vorhandenen »normalen« Arbeitnehmer den Behinderten – selbst wenn sie qualifiziert sind – vorgezogen werden.

Die Diskussion negativer und positiver Sanktionen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes zeigt, daß die Wirksamkeit solcher indirekter Steuerungsinstrumente relativ begrenzt ist. Mittels schematischer finanzieller Nachteile und Vergünstigungen lassen sich unternehmerische Entscheidungen, die an der jeweils konkreten betrieblichen Produktions- und Arbeitsplatzstruktur sowie der Lage auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten orientiert sind, nicht nachdrücklich und situationsnah genug beeinflussen. Auch auf konjunkturelle Veränderungen betrieblicher Entscheidungsparameter kann mit Hilfe solcher Instrumente allenfalls unzureichend reagiert werden. Infolgedessen büßen sie ihre Leistungsfähigkeit immer dann ein, wenn sie am dringendsten benötigt werden, nämlich in Phasen hoher und strukturierter Arbeitslosigkeit.

Eine arbeitsmarktpolitische Alternative zu den bisher diskutierten Steuerungsmaßnahmen wäre eine Ausweitung der

öffentlichen Beschäftigung von Behinderten und die Einrichtung von weiteren Werkstätten für Behinderte usw. Vor allem in Schweden hat man diesen Weg beschritten. Hier zeigt sich, daß über eine Intensivierung der *selektiven* Arbeitsmarktpolitik für Behinderte und Leistungsgeminderte ein deutlicher Abbau der Arbeitslosigkeit bei dieser Personengruppe zu erreichen ist; allerdings um den Preis, daß der Staat in wachsendem Maße »Auffangbecken« für ältere und leistungsgeminderte Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst schaffen muß. Der Anstieg geschützter Arbeitsplätze, der jedoch den Bedarf bei weitem immer noch nicht deckt, ist sicherlich für die betroffenen Arbeitnehmer weit aus befriedigender, als in Arbeitslosigkeit zu verharren oder frühzeitig verrentet zu werden. Dennoch hat die Konzentration von marginalisierten Gruppen im öffentlichen Sektor auch nachteilige Folgen. Zum einen sind die ausgeübten Tätigkeiten persönlich oft unbefriedigend, zum anderen wächst die Gefahr, daß das Leistungsniveau im Privatsektor infolge der Ausgliederung von Behinderten und Leistungsgeminderten weiter verschärft wird und so der Ausgliederungsdruck steigt. Tendenziell wird auf diese Weise der Arbeitsmarkt in einen staatlichen Bereich mit geschützten und kaum noch anderweitig zu vermittelnden Personengruppen und einen privatwirtschaftlichen Bereich mit flexibel einsetzbaren, hoch leistungsfähigen Arbeitskräften gespalten.¹⁵⁾

Die Gefahr der wachsenden Stigmatisierung der geschützten Arbeitskräfte und die Undurchlässigkeit der Arbeitsmarktssektoren wird in einer 1980 durchgeführten Untersuchung bestätigt.¹⁶⁾ In Schweden sind seit einem Jahr die von den verschiedenen Trägern betriebenen geschützten Werkstätten in einer staatlichen Unternehmensgruppe zusammengefaßt, bei der rd. 27 500 Personen tätig sind. Die überwiegende Mehrzahl der Befragten (73 %) findet diese Form der Arbeit »gut« bzw. »sehr gut«, dennoch ist nicht zu übersehen, daß *nur* 1 % im letzten Jahr die Werkstätten verlassen und einen normalen Arbeitsplatz gefunden haben. So gesehen ist die berufliche und soziale Integration auch in Schweden trotz eines wesentlich höheren Aufwandes nicht erreicht worden. Vielmehr werde, so die Studie, ein »Auffangbecken für Arbeitskräfte zweiter Klasse« geschaffen, das das Elitedenken im Privatsektor und die Selektionsstrategien der Betriebe nicht antastet. Um der Spaltung in einen privatwirtschaftlichen und einen staatlichen Sektor zu begegnen, sollen nun nach einer neuen Bestimmung die Eingliederungsbeihilfen für zuvor in geschützten Werkstätten für Behinderte beschäftigte Personen auf 90 % der Lohnkosten im ersten Jahr und 50 % im folgenden Jahr angehoben werden.¹⁷⁾

Bezogen auf die Bundesrepublik sind die schwedischen Erfahrungen nicht so zu interpretieren, daß ein weiterer Ausbau geschützter Arbeitsplätze (etwa in Werkstätten für Behinderte oder in anderen Einrichtungen) abzulehnen sei, allerdings ist vor arbeitsmarktpolitischen Illusionen zu warnen. Es gibt sicherlich viele Gründe, die Vollbeschäftigung u. a. mittels einer Ausweitung staatlicher Arbeitsplätze schrittweise wiederherzustellen, nicht zuletzt wegen der psychischen und sozialen Belastungen für die betroffenen Arbeitslosen und – was besonders aus der Perspektive staatlicher Haushalte von Belang ist – wegen der hohen direkten Kosten der Arbeitslosigkeit. Fraglich bleibt allerdings, ob die bereits vom Arbeitsmarkt verdrängten Behinderten und Leistungsgeminderten – bis auf die ohnehin bevorzugten »Elitebehinderten« – wieder auf dem Arbeitsmarkt integriert werden können. Gegenwärtig setzt man in der offiziellen

¹²⁾ Vgl. Hofbauer, H., Verlauf und Erfolg der beruflichen Umschulung bei Rehabilitanden, in: MittAB 1/1977, S. 41-73; Seyd, W., Berufsförderungswerke als Einrichtungen zur beruflichen Rehabilitation erwachsener Behinderteter, in: Runde, P., R.G. Heinze (Hrsg.), a.a.O., S. 169-194; Tews, H.P., H.G. Wöhr, Behinderte in der beruflichen Rehabilitation, Weinheim, Basel 1981.

¹³⁾ Vgl. Eichner, D., Förderung hilft Defizite auszugleichen, in: Das Parlament v. 28.3.1981, S. 5.

¹⁴⁾ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (f. Kühl, A.G. Paul, D. Blunk), Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, 237.

¹⁵⁾ Vgl. Heinze, R. G., K. Hinrichs, H.-W. Hohn, T. Olk, Arbeitsmarktpolitik in Schweden. Zum Verhältnis von aktiver Politik und strukturierter Arbeitslosigkeit, in: Soziale Welt 29 (1978), S. 457-478.

¹⁶⁾ Vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 3/1981, S. 11 f.

¹⁷⁾ Vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 4/1981, S. 6.

arbeitsmarktpolitischen Debatte angesichts der Finanzklemme der Haushalte ohnehin nicht auf eine Expansion der Staatsbeschäftigung.

Als Alternative hierzu wird daher das *Instrument der »prozeduralen« Steuerung*¹⁸⁾ diskutiert. Die Funktionsweise dieses Instruments beruht auf der Installierung von Entscheidungsfindungsprozeduren, an denen alle sozialen Gruppen und Akteure beteiligt werden, die von den jeweiligen Entscheidungen betroffen sind. In dem uns interessierenden Fall bedeutet dies, daß Entscheidungen über Einstellung oder Nichteinstellung bzw. Kündigung von Behinderten und Leistungsgeminderten nicht ausschließlich im Dispositionsbereich privat-autonomer Betriebe verbleiben, sondern auf Gremien verlagert werden, die nach bestimmten Regeln einen Interessenausgleich der Beteiligten herzustellen und entsprechende Entscheidungen herbeizuführen haben. Der Kooperationszwang in solchen Verhandlungssystemen erlaubt es, unter Verweis auf Normen der Solidarität und der Fürsorglichkeit die Interessen von solchen Gruppen zu stärken, die andernfalls vernachlässigt würden. Des weiteren etablieren sich auf diese Weise Austauschbeziehungen zwischen den Kooperationspartnern, die eine zeitweilige Hintanstellung eigener Interessen lukrativ werden lassen, da diese zu einem anderen Zeitpunkt möglicherweise in einer anderen Sache zum Zuge kommen. So ist es durchaus üblich, daß Betriebe sich zur Einstellung von Behinderten bereit erklären, da sie einkalkulieren, daß die Arbeitsämter im Gegenzug – etwa bei der Genehmigung von Kurzarbeit etc. – den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend großzügig verfahren.

Eine derartig auf Kooperation ausgerichtete Politik findet sich ansatzweise bereits in der Bundesrepublik, wenn es um Kündigungen von Schwerbehinderten geht. In diesen Fällen wird die Kündigung zwischen der Betriebsleitung, dem Betriebsrat bzw. den Schwerbehindertenvertrauensleuten und der Hauptfürsorgestelle abgestimmt. Allerdings sind die personellen, finanziellen und sachlichen Ressourcen der Hauptfürsorgestellen äußerst begrenzt. Angesichts dieser Sachlage lassen sich *zwei betriebliche Strategien* unterscheiden, die die Einengung des betrieblichen Autonomienspielraums durch die Hauptfürsorgestellen vermindern sollen: Einerseits werden betriebliche Kündigungen gegenüber Schwerbehinderten in Absprache mit Betriebsräten bzw. Schwerbehindertenvertrauensleuten soweit abgesichert, daß auch die Hauptfürsorgestelle letztlich zustimmen muß, und andererseits wird versucht, die Hauptfürsorgestellen gänzlich zu umgehen. Insbesondere an Stichtagen, an denen saisonal bedingt hohe Entlassungszahlen anstehen, wird Schwerbehinderten, die sich über ihre Rechte im unklaren sind, hier nicht selten unter Umgehung der Schutzbestimmungen die Kündigung ausgesprochen.

In dieser Situation werden in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion die in Schweden konzipierten Anpassungsgruppen auch für die Bundesrepublik vorgeschlagen. In diesen

dezentral agierenden Gremien arbeiten Vertreter der Arbeitgeberseite, der Arbeitnehmer und die lokale Arbeitsbehörde zusammen, um die besonderen arbeitsmarktpolitischen Belange von Älteren und Behinderten angemessen zu berücksichtigen. Für die Bundesrepublik kann man sich ähnliche Verhandlungssysteme vorstellen, in denen Vertreter der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer (z. B. die Schwerbehindertenvertrauensleute), die lokalen Arbeitsämter und die Hauptfürsorgestelle miteinander die Beschäftigungsprobleme Behinderter und Leistungsgeminderter beraten und dann Empfehlungen an die Betriebe weitergeben können, deren Einhaltung die Arbeitsverwaltung überwachen könnte. Ein wesentlicher Vorteil einer intensiveren und formal institutionalisierten lokalen Kooperation aller für den Behindertenbereich relevanter arbeitsmarktpolitischer Akteure in Form von Anpassungsgruppen o. ä. ist ihre Flexibilität gegenüber starren Quotenregelungen und eine stärkere Verankerung der Beschäftigungsdefizite von Schwerbehinderten und Leistungsgeminderten im Bewußtsein der Beteiligten als auch in der Öffentlichkeit. In der Bundesrepublik sind diese Möglichkeiten einer Kooperation sowohl im Betrieb durch gemeinsame Kommissionen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Werksärzte und Arbeitswissenschaftler als auch zwischen den Betriebsparteien, der Arbeitsbehörde und den Hauptfürsorgestellen und evtl. auch den Werkstätten für Behinderte noch nicht genutzt worden, um neue Arbeitsplätze herauszufinden bzw. die bestehenden an die Bedürfnisse der Behinderten anzupassen. Gerade angesichts des offenkundigen Scheiterns der anderen Instrumente – sieht man einmal vom Kündigungsschutz ab – liegen hier noch Reserven für die Behindertenpolitik.¹⁹⁾

Allerdings stehen die Anpassungsgruppen in der Gefahr, die Beschäftigungsprobleme Behinderter zu individualisieren. Deshalb ist eine Erhöhung der Konfliktfähigkeit von Behinderten letztlich nur dann zu erreichen, wenn die Gewerkschaften offensiv die Forderungen und Probleme der marginalisierten Gruppen in ihre Politik einbeziehen und ihre Kampfmittel auch für die Belange dieser Gruppen aktiv einsetzen. Nur durch eine »solidarische« Problemgruppenstrategie kann der Tendenz einer bevorzugten Vertretung der Interessen sog. »Kerngruppen« entgegengewirkt werden.²⁰⁾ Dies würde bedeuten, daß unter verengten Verteilungsspielräumen die Interessen von Behinderten auf Kosten derer von privilegierten Gruppen bevorzugt zum Zuge kämen.

3. Rehabilitation in der Krise

Die reale Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist von einer wachsenden Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit sowie speziell von einer Aussonderung der Behinderten und Leistungsgeminderten geprägt. Immer mehr Arbeitnehmer werden noch vor Erreichen der Altersgrenze vom Arbeitsmarkt verdrängt. Da die diskutierten beschäftigungspolitischen Instrumente offensichtlich nur begrenzt in der Lage sind, die Arbeitsmarktlage von Älteren und Behinderten zu verbessern, dürfte der Druck in Richtung auf eine frühzeitige Verrentung dieser Gruppen noch weiter zunehmen. Die vorzeitige Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt dürfte so mittelfristig zu einer »normalen« Lebensperspektive für viele Arbeitnehmer werden. An dieser »sanften« Ausgliederung beteiligen sich schon jetzt alle arbeitsmarktpolitischen Akteure ohne dem Sachverhalt Rechnung zu tragen, daß damit Lebensperspektiven und arbeitszentrierte Identitätsmuster zerstört werden können. Manche dieser frühzeitig verdrängten Arbeitnehmer mögen sich subjektiv durchaus

¹⁸⁾Vgl. Offe, C., a.a.O., S. 93 ff.

¹⁹⁾ Vgl. u.a. Heinze, R.G., P. Runde, Behinderte als Problemgruppe des Arbeitsmarktes – zwischen kollektiver Interessenvertretung und Marginalisierung, in: WSI-Mitteilungen 31, 1978, S. 627 ff.; Kohl, H., Arbeit für alle, Köln 1979, S. 116 ff.; Schmid, G., Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königsstein/Ts. 1980, S. 256 ff.

²⁰⁾ Vgl. Heinze, R.G., K. Hinrichs, C. Offe, T. Olk, Einheitsprobleme der Einheitsgewerkschaft, in: Soziale Welt 32, 1981, S. 19-38; dies., Interessendifferenzierung und Gewerkschaftseinheit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 32, 1981, S. 336-354.

entlastet fühlen,²¹⁾ weil sie nicht länger dem Streß des Arbeitslebens ausgesetzt werden. Allerdings dürfte auch in diesen Fällen nur dann die Chance auf eine Entwicklung neuer Lebensperspektiven außerhalb des Arbeitsmarktes genutzt werden können, wenn der physische und psychische Verschleiß noch nicht allzu weit fortgeschritten ist. Nur in diesem Falle wäre ein Engagement in Vereinen und Altenclubs und sogar in Selbsthilfegruppen von Alten, die sich auch in der Bundesrepublik (z. B. die »Grauen Panther«) langsam ausbreiten, denkbar.²²⁾

Es stellt sich dann die Frage, welche Perspektiven für diejenigen arbeitslosen Schwerbehinderten eröffnet werden können, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben bzw. solche Gruppen, die zwar frühzeitig verrentet worden sind, aber dennoch zusätzliche Betätigungsmöglichkeiten suchen? Diese Gruppe ist in den letzten Jahren stark angewachsen und alle Anzeichen sprechen für eine weitere Zunahme. Da eine berufliche Integration weder über den Arbeitsmarkt noch über staatliche Beschäftigung in den nächsten Jahren erwartet werden kann, müssen alternative Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden.

Damit ist nicht intendiert, das Ziel der beruflichen Integration preiszugeben; im Gegensatz dazu sollte die Politik der beruflichen Rehabilitation sogar noch über die »Behindertenelite« hinaus auf möglichst alle Behinderten ausgedehnt werden. Angesichts der anhaltenden Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt liegt es aber dennoch nahe, verschiedene Formen der Selbständigkeit für Behinderte durch entsprechende Maßnahmen der Unterstützung und Subventionierung attraktiver zu gestalten. Warum sollte nicht eine Gruppe Schwerbehinderter, die keinen Arbeitsplatz findet, zusammen ein Restaurant oder eine Buchhandlung betreiben können? Sicherlich sind solche Tätigkeitsfelder nur begrenzt zu erschließen, dies ändert aber nichts daran, daß solche produktiven und mit Verantwortung verbundenen Arbeitsformen sowohl für die psychische Verfassung als auch für die materielle Absicherung der Behinderten positive Folgen haben. Des weiteren gibt es Betriebe, in denen einzelne Abteilungen von Behinderten geleitet werden und in denen den Belangen und Problemen dieser Beschäftigtengruppe besonders Rechnung getragen wird. Erste Erfahrungen mit solchen Betriebsformen liegen in Großbritannien, Japan und Australien vor. In Polen sind für Behinderte neue Erwerbsmöglichkeiten in 436 selbstverwalteten Betrieben geschaffen worden. Von den dort beschäftigten 288 000 Arbeitnehmern sind 177 000 behindert. In diesen Betrieben werden Rehabilitations- und Ausbildungsmaßnahmen entsprechend den Bedürfnissen der Behinder-

ten angeboten und die Arbeitsplätze an die jeweilige Leistungsfähigkeit der Behinderten angepaßt.²³⁾ Diese derzeit für die Bundesrepublik noch utopisch anmutenden Produktionsgenossenschaften grenzen sich gegenüber den traditionellen Werkstätten für Behinderte dadurch ab, daß sie den geschützten Charakter aufgeben und sich am Ziel der ökonomischen Selbstversorgung ausrichten und sich auf ganz »normale« Tätigkeiten beziehen.

Im Rahmen der sich auch in der Bundesrepublik ausweitenden Behindertenbewegung wird die Position vertreten, daß eine Anpassung an die sinnentleerte, monotone Erwerbstätigkeit – wie sie die berufliche Integrationspolitik letztlich intendiert – nicht ausschließlich positiv zu bewerten sei. Stattdessen werden Vorstellungen von einer ganzheitlichen, Selbstverwirklichung erlaubenden Tätigkeit vorgebracht.²⁴⁾ Für diese Gruppen kommen durchaus neue Formen der Selbständigkeit, wie sie insbesondere von Teilen der nachwachsenden Generation diskutiert und praktiziert werden, in Betracht.²⁵⁾ Diese »neuen Selbständigen« siedeln sich in den verschiedensten Nischen jenseits der industriellen Massenproduktion und der zentralisierten und professionalisierten Dienstleistungen an. So hat sich z. B. in Köln eine Gruppe von Behinderten zusammengetan, um Wagenwasch- und -pflegearbeiten zu übernehmen, die von den herkömmlichen maschinellen Waschanlagen nicht zufriedenstellend erledigt werden.²⁶⁾

Dem spezifischen Leistungspotential von Behinderten kommt diese Form der Tätigkeit insofern entgegen, als hier die Prinzipien der Kooperation und Solidarität vor Leistungskonkurrenz und Marktlogik rangieren. Auch wenn solche Formen der Selbständigkeit (zunächst) noch von staatlichen Zuschüssen abhängig sein sollten, so wären sie dennoch kostengünstiger als die traditionellen »beschützenden« Einrichtungen im Behindertensektor, ganz zu schweigen von den positiven persönlichkeitsstabilisierenden Wirkungen der kooperativen Arbeit selbst. Allerdings dürfte diese Strategie der Schaffung von attraktiven Alternativen zum Arbeitsmarkt auf kleine Gruppen – zumeist aus der Behindertenbewegung – beschränkt bleiben. Eine Ausweitung verbietet sich schon deshalb, weil es problematisch wäre, die ohnehin schon marginalisierten Behinderten und Leistungsgeminderten auf einen Wirtschaftssektor zu verweisen, der jedenfalls bislang eine unsichere ökonomische Existenzgrundlage bietet, politisch-rechtlicher Diskriminierung unterliegt und darüber hinaus an der Peripherie der herrschenden Kultur angesiedelt ist.

Die in den nächsten Jahren zunehmenden Beschäftigungsprobleme werden schon angesichts der finanziellen Engpässe des Staates nicht mehr ausschließlich durch »geschützte« Arbeiten oder frühzeitige Verrentung gelöst werden können. Der Sozialstaat gerät auch hier an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit. Deshalb sind Überlegungen zu alternativen Lebensperspektiven nicht nur für Behinderte angebracht. Bei weiterem Festhalten am Ziel der beruflichen Integration für die Mehrheit der Behinderten und Leistungsgeminderten sollten attraktive Alternativen zum Arbeitsmarkt geschaffen werden, die freiwillig in Anspruch genommen werden können und daher den sozialen Besitzstand der Arbeitnehmerschaft nicht antasten. Bei einer solchen Politik der »dosierten« Ausgliederung kommt es darauf an, das ohnehin stark eingeschränkte Prinzip der Freiwilligkeit durch die Bereitstellung von mehr Alternativen wieder zu stärken. Die reale Situation auf dem Arbeitsmarkt scheint allerdings noch von einer »negativen« Ausgliederung dominiert zu werden.

²¹⁾ Vgl. Brinkmann, C., Arbeitslosigkeit und berufliche Ausgliederung älterer und leistungsgeminderter Arbeitnehmer, in: MittAB 4/1979, S. 517-524; siehe dazu auch den Beitrag von C. Brinkmann in diesem Heft.

²²⁾ Vel. Gronemeyer, R., H.-E. Bahr u.a., Niemand ist zu alt. Selbsthilfe und Alten-Initiativen in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M. 1979.

²³⁾ Vgl. Acton, N., Employment of Disabled Persons: Where Are We Going?, in: International Labour Review 120, 1980, S. 1-14.

²⁴⁾ Vgl. z. B. Klee, E., Behinderten-Report II, Frankfurt a. M. 1976.

²⁵⁾ Vgl. Vonderach, G., Die »neuen Selbständigen«. 10 Thesen zur Soziologie eines unvermuteten Phänomens, in: MittAB 2/1980, S. 153-169.

²⁶⁾ Vgl. Wacker, A., Selbsthilfe – eine Chance für Arbeitslose? in: Olk, T., H.-U. Otto (Hrsg.), Soziale Dienste im Wandel, Bd. 2, Neuwied, Darmstadt 1982.