

Wilfried Rudloff

## Behinderte und Behindertenpolitik in der „Krise der Arbeitsgesellschaft“

### 1. Zwischen Aufbruch und Bewährung

Die Arbeitsmarktkrise der 1970er und 1980er Jahre war auch für die bundesdeutsche Behindertenpolitik eine Bewährungs- und Belastungsprobe. Menschen mit Behinderung gehörten wie ältere Arbeitnehmer oder Migranten zu jenen Gruppen, die unter den wachsenden Problemen am Arbeitsmarkt besonders zu leiden hatten. Die speziellen Arbeitsmarktinstrumente, die für Behinderte geschaffen worden waren, mussten ihre Tauglichkeit nun unter erschwerten Bedingungen unter Beweis stellen.

Seit den späteren 1950er Jahren war es ein wichtiges Ziel bundesdeutscher Behindertenpolitik gewesen, die ungenutzten Arbeitskraftreserven von Menschen mit Behinderung zu mobilisieren. Programmatisch auf die Formel „Rehabilitation vor Rente“ gebracht, war viel für die berufliche Rehabilitation getan worden. Das Eingliederungs- und Teilhabeverständnis der bundesdeutschen Behindertenpolitik hatte sich aber, wie heute eher kritisch angemerkt wird, stark auf die Erwerbssphäre konzentriert<sup>1</sup>. Vor allem in den frühen Jahren der sozialliberalen Ära erweiterte sich der Gesichtskreis der Behindertenpolitik dann erheblich. Die Bundesregierung legte ein umfassendes Programm für die Rehabilitations- und Behindertenpolitik vor, und 1974 wurden gleich mehrere einschlägige Gesetze verabschiedet<sup>2</sup>. Arbeitsmarktpolitisch war dabei besonders die Reform des Schwerbeschädigtengesetzes von Bedeutung. Ursprünglich primär auf die Arbeitsmarktintegration der Kriegsbeschädigten zugeschnitten, wurde das Gesetz 1974 auf alle Schwerbehinderte ausgeweitet<sup>3</sup>. Unter diesen Personenkreis fiel,

<sup>1</sup> Vgl. Elsbeth Bösl, Integration durch Arbeit? Westdeutsche Behindertenpolitik unter dem Primat der Erwerbsarbeit 1949–1974, in: *traverse* 2006 H. 3, S. 113–124.

<sup>2</sup> Vgl. Wilfried Rudloff, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 5: 1966–1974 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2007, S. 559–591.

<sup>3</sup> Das Gesetz galt auch für die Opfer von Arbeitsunfällen; vgl. Wilfried Rudloff, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, in: Günther Schulz (Hrsg.),

wem eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 50 Prozent attestiert worden war. Im Zentrum der gesetzlichen Regelungen stand die Beschäftigungspflicht; Betriebe ab einer bestimmten Mindestgröße hatten seither eine Schwerbehindertenquote von sechs Prozent der Belegschaft zu erfüllen oder für jeden nicht besetzten Pflichtplatz eine monatliche Ausgleichsabgabe von zunächst 100 DM zu entrichten. Die Schwerbehinderten, deren innerbetriebliche Interessen durch einen eigenen Vertrauensmann vertreten werden sollten, genossen einen verstärkten Kündigungsschutz und erhielten zusätzlichen Urlaub.

Bis Mitte der 1970er Jahre begünstigte der expandierende Arbeitsmarkt die Eingliederung der Behinderten, so dass die Zahl der unbesetzten Pflichtplätze ungleich höher war als die der arbeitslosen Schwerbehinderten. Auch Arbeitgebern, die guten Willens waren, musste es unter diesen Bedingungen oft schwer fallen, ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht nachzukommen. Mit der ersten Ölkrise änderte sich jedoch die Lage, und den unbesetzten Pflichtplätzen stand nun eine wachsende Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter gegenüber. 1982 zählte man bei 236.518 unbesetzten Plätzen 921.439 beschäftigte, aber bereits 117.256 arbeitslose Schwerbehinderte<sup>4</sup>. Dabei muss bedacht werden, dass sich mit der Gesetzesnovelle von 1974 der Kreis der anerkannten Schwerbehinderten beträchtlich erweitert hatte – auch wenn dieser Faktor allein nicht genügt, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Schwerbehinderten zu erklären<sup>5</sup>.

Näheres über die Schwerbehinderten als soziale Gruppe ist dem Mikrozensus von 1976 zu entnehmen<sup>6</sup>. Soweit die Minderung der Erwerbsfähigkeit als Kriterium für die Schwere der Behinderung amtlich festgestellt worden war – dies war bei nicht ganz der Hälfte der erfassten Behinderten der Fall –, galt rund ein Drittel

Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 3: 1949–1957 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 515–557.

<sup>4</sup> Vgl. Franz Brandt, *Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine empirische Studie über Beschäftigungschancen und -barrieren für Schwerbehinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt*, Saarbrücken 1984, S. 44 und S. 69.

<sup>5</sup> Vgl. Ronald Schettkat/Klaus Semlinger, *Die Beschäftigungssituation Behinderter. Eine mathematisch-statistische Darstellung und Analyse der Beschäftigungsproblematik Behinderter*, Berlin 1982, S. 22ff., und Christian Brinkmann, *Zur Arbeitsmarktlage von Behinderten und Leistungsgemeinden: Arbeitslosigkeit, berufliche Rehabilitation, arbeitsmarktpolitische Perspektiven*, in: MIAB 14 (1981), S. 301–314.

<sup>6</sup> Vgl. Strukturdaten über Behinderte. Ergebnisse des Mikrozensus Mai 1976, in: *Wirtschaft und Statistik* 1979 H. 3, S. 224–228.

als leicht- (unter 50 Prozent erwerbsgemindert), ein Drittel als schwer- (zwischen 50 und 80 Prozent erwerbsgemindert) und ein Drittel als besonders schwer behindert (zwischen 80 und 100 Prozent erwerbsgemindert). Zugleich zeigt sich, dass nur 28 Prozent der Behinderten erwerbstätig waren – 40 Prozent der Männer und 15 Prozent der Frauen –, weit weniger, als es der durchschnittlichen Erwerbstätigenquote in der Gesamtbevölkerung entsprochen hätte, die bei 43 Prozent lag. Was die Arbeitslosenzahlen für Behinderte und Nichtbehinderte in den 1970er Jahren betrifft, fällt zunächst auf, dass erstere auch dann noch verstärkt unter Arbeitslosigkeit litten, als nach 1975 neue Wachstumsimpulse den Arbeitsmarkt stimulierten. Es schien, als würden Arbeitskräfte mit Behinderungen in dieser Phase wirtschaftlicher Erholung weiter ausgesiebt. Tatsächlich ging diese Entwicklung aber vor allem darauf zurück, dass Behinderte nach dem Verlust ihres Jobs unter schlechteren Wiedereingliederungschancen zu leiden hatten als die Gesamtheit der Arbeitslosen. Ende der 1970er Jahre wuchs zudem die Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter um die 60 Jahre sichtlich an, die ihre Arbeit aufgrund von Abfindungsangeboten der Arbeitgeber aufgeben hatten; Freiwilligkeit und Zwang standen hier oft in einem sehr ambivalenten Mischungsverhältnis<sup>7</sup>.

Einen weiteren Schub erfuhr die Arbeitslosigkeit behinderter Menschen nach 1979 im Zuge der zweiten Ölkrise. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte sie 1984, als knapp 140.000 arbeitssuchende Schwerbehinderte gezählt wurden. Bis zum Ende der 1980er Jahre sollte diese Zahl nur geringfügig sinken; im September 1988 lag sie bei 122.379<sup>8</sup>. Die Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten, die bis 1976 noch unter der Quote für alle Erwerbstätigen gelegen hatte<sup>9</sup>, wurde für 1985 mit 13,9 Prozent berechnet und überstieg damit die allgemeine Arbeitslosenquote um fünf Prozent<sup>10</sup>. Diese Entwicklung resultierte nicht aus einem erhöhten Zugangsrisiko, denn Schwerbehinderte wurden aufgrund des im Schwerbehinder-

<sup>7</sup> Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 9/3921: Antwort der Landesregierung auf eine große Anfrage der CDU-Fraktion vom 2. 12. 1980, S. 9.

<sup>8</sup> Vgl. Renate Oyen, Berufsbildung, Arbeitsmarktchancen und betriebliche Integration Behinderteter, in: MIAB 22 (1989), S. 507–522, hier S. 514f.

<sup>9</sup> Vgl. Hans Leppin/Hans-Günther Ritz, Behinderte und Leistungsgeminderte als Problemgruppe des Arbeitsmarktes, in: Claus Offe (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied/Darmstadt 1977, S. 141.

<sup>10</sup> Bis 1989/90 war nur ein geringfügiger Rückgang zu verzeichnen. Vgl. die leicht differierenden Zahlenreihen bei Horst Sanmann, Etappen der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte in Deutschland, in: Eckhard Knappe/Bernd Frick (Hrsg.), Schwerbehinderte und Arbeitswelt, Frank-

tengesetz festgeschriebenen besonderen Kündigungsschutzes seltener arbeitslos als andere Personen<sup>11</sup>. Hatten Behinderte aber einmal ihren Job verloren, waren ihre Wiederbeschäftigungschancen schlecht; entsprechend lag die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit 1988 bei 12,5 Monaten und damit fast doppelt so hoch wie bei der Gesamtheit der Arbeitslosen<sup>12</sup>. Häufiger als gewöhnlich bedeutete das Ende der Arbeitslosigkeit für Menschen mit Behinderung auch nicht Rückkehr in die Arbeitswelt, sondern Frühverrentung<sup>13</sup>.

Ihre schwierige Situation war jedoch nicht allein der Behinderung geschuldet, sondern vielfach auch der Tatsache, dass auf sie mehrere Risikofaktoren zutrafen, die eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erschwerten. So waren Ende September 1987 57 Prozent der arbeitslosen Schwerbehinderten 50 Jahre und älter, während dies bei der Gesamtheit der Arbeitslosen nur für 23 Prozent galt. Fast ein Drittel der Schwerbehinderten war zwei Jahre und länger arbeitslos – ein deutlich höherer Wert als für die Gesamtheit der Arbeitslosen (16 Prozent)<sup>14</sup>. Besonders nachteilig wirkte sich die Kombination Behinderung und fortgeschrittenes Alter aus, während die Kombination Behinderung und fehlende Ausbildung weniger negative Folgen mit sich brachte<sup>15</sup>. Alles in allem gehörten arbeitslose Menschen mit Behinderungen zu jenen „Arbeitsmarktopfern“, für die zeitgenössische Beobachter eine zunehmende „Strukturalisierung“ oder Verfestigung der Arbeitslosigkeit diagnostizierten und einen besonderen politischen Handlungsbedarf postulierten.

furt a.M./New York 1988, S. 17–36, hier S. 34f., und Oyen, Berufsbildung, S. 515.

<sup>11</sup> Vgl. Hans-Günther Ritz, Betriebliche und staatliche Arbeitspolitik – am Beispiel der beruflichen Integration Schwerbehinderter, in: Ulrich Jürgens/Frieder Naschold (Hrsg.), Arbeitspolitik. Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation der Arbeit, Opladen 1984, S. 343–363, hier S. 346.

<sup>12</sup> Vgl. Oyen, Berufsbildung, S. 514.

<sup>13</sup> Während zwischen 1982 und 1988 im Schnitt rund 70 Prozent der Abgänger aus Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung aufnahmen, lag dieser Anteil für die Schwerbehinderten mit 49 Prozent weit niedriger; vgl. Dieter Sadowski u. a., Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes. Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge, Trier 1992, S. 104f.

<sup>14</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4455: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation vom 2. 5. 1989, S. 24.

<sup>15</sup> Vgl. Werner Karr, Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit. Umfang der Zielgruppen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung von Mehrfachbeeinträchtigungen und Doppelzählungen, in: MIAB 12 (1979), S. 152–165.

## 2. Möglichkeiten und Grenzen des Schwerbehindertengesetzes<sup>16</sup>

Im Oktober 1987 hatten von rund 123.000 beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern nur etwa 20 Prozent die vom Schwerbehindertengesetz vorgeschriebene Quote erfüllt. Hingegen waren 70 Prozent ihrer Beschäftigungspflicht nicht oder nicht im vollen Umfang nachgekommen. 30 Prozent – vornehmlich kleinere Betriebe – beschäftigten überhaupt keine Schwerbehinderten<sup>17</sup>. Zahlen wie diese zeigten die Grenzen des Schwerbehindertengesetzes auf. Da zur gleichen Zeit auch nur drei Länderverwaltungen die Sechs-Prozent-Marke überschritten und die Ist-Quote der auf Länderebene beschäftigten Schwerbehinderten (4,7 Prozent) noch unter der des privaten Sektors lag (fünf Prozent), war evident, dass im öffentlichen Dienst ebenfalls vieles im Argen lag, obwohl der Ist-Wert in der Bundesverwaltung immerhin 6,4 Prozent betrug.

Von der Ausgleichsabgabe gingen keine nachhaltigen Impulse aus, da sie vornehmlich die Funktion eines Vorteilsausgleichs zu lasten solcher Betriebe besaß, die sich der Beschäftigungspflicht entzogen. Überdies war ein Großteil der beschäftigten Schwerbehinderten gar nicht als Schwerbehinderte eingestellt worden. Es handelte sich vielmehr um Belegschaftsmitglieder, die diesen Status erst im Lauf des Arbeitsverhältnisses erworben hatten. So waren nach einer repräsentativen Befragung von 1982/83 77 Prozent der beschäftigten Schwerbehinderten „intern rekrutiert“ worden, nur 23 Prozent hingegen „extern“<sup>18</sup>. Die überwiegende interne Rekrutierung ließ erkennen<sup>19</sup>, dass das Schwerbehindertengesetz eher Entlassungen verhinderte als Neueinstellungen zu fördern.

Es war keine Seltenheit, dass Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen von den Betrieben selbst ermuntert wurden, einen Schwerbehindertenausweis zu beantragen, da dies den Unternehmen half, die Pflichtquote zu erreichen und Ausgleichszah-

<sup>16</sup> Für eine umfassendere Analyse der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zugunsten Behinderter vgl. Klaus Semlinger/Günter Schmid, Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung, Basel u. a. 1985.

<sup>17</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4455: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation vom 2. 5. 1989, S. 24.

<sup>18</sup> Brandt, Behinderte, S. 84ff.

<sup>19</sup> Vgl. Hans-Günther Ritz, Betriebliche Integration Schwerbehinderter und Beteiligung der Schwerbehindertenvertrauensleute, in: Rolf G. Heinze/Peter Runde (Hrsg.), Lebensbedingungen Behinderter im Sozialstaat, Opladen 1982, S. 200–222.

lungen zu vermeiden. Der Personalleiter eines metallverarbeitenden Betriebs erklärte in den frühen 1980er Jahren: „Den Stand von 6% konnten wir nur dadurch halten, dass aus unserer Belegschaft Behinderte nachgewachsen sind.“<sup>20</sup> Wurden allerdings längerfristige Rehabilitationsmaßnahmen erforderlich, waren die Betriebe selten bereit, das Beschäftigungsverhältnis lediglich ruhen zu lassen, statt auf Entlassungen zurückzugreifen. Einer Befragung zufolge hatten nur sechs Prozent der erfassten Betriebe und Dienststellen Arbeitsplätze technisch umgerüstet oder durch Arbeitshilfen ergänzt.

Die Notwendigkeit, geeignete Arbeitsplätze für langjährige Mitarbeiter mit gesundheitlichen Einschränkungen freizuhalten, war aus Sicht der Betriebe einer der wichtigsten Faktoren, die einer Einstellung betriebsfremder Schwerbehinderter im Weg standen. Als weitere Hürden wurden die Arbeitsanforderungen und Arbeitsplatzbedingungen sowie erwartete Belastungen aufgrund höherer Fehlzeiten, zusätzlicher Urlaubsansprüche und des besonderen Kündigungsschutzes für Schwerbehinderte genannt<sup>21</sup>. Wie Befragungen weiter ergaben, stellten die Betriebe zwar mehrheitlich fest, dass bei den beschäftigten Schwerbehinderten keine gravierende Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit beobachtet werden konnte. Sie erklärten aber dennoch, vor der Neueinstellung Schwerbehinderter zurückzuschrecken, da sie von einer betriebswirtschaftlich relevanten Minderung der Leistungsfähigkeit ausgingen<sup>22</sup>. Für diese ambivalente Haltung dürfte nicht zuletzt der Umstand verantwortlich gewesen sein, dass der gesetzliche Terminus „Minderung der Erwerbsfähigkeit“ durchaus irreführend war. Denn was dadurch ausgedrückt wurde, war gerade nicht der tatsächliche Schwund an Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz. Es handelte sich vielmehr um eine dem Versorgungsrecht entlehnte Messgröße ohne direkten Bezug zu den jeweiligen konkreten Anforderungen. Seit der Reform des Schwerbehindertengesetzes im Jahr 1986 sprach man allgemeiner vom „Grad der Behinderung“, ohne dass sich damit viel geändert hätte.

1986 wurde auch die Ausgleichsabgabe auf 150 DM erhöht. Kritische Stimmen hatten eine weitaus stärkere Anhebung gefordert – der DGB etwa hatte einen Betrag von 500 DM ins Spiel gebracht –,

<sup>20</sup> Klaus Semlinger, Behindertenbeschäftigung. Betriebliche Barrieren und öffentliche Förderung. Discussion Paper IIM/LMP 84-8, Berlin 1984, S. 10.

<sup>21</sup> Vgl. Brandt, Behinderte, S. 107 und S. 179.

<sup>22</sup> Vgl. Peter Runde, Zukunft der Rehabilitation. Bilanz und Perspektiven unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen, Hamburg 1986, S. 94.

um eine effektive Steuerungswirkung zu erzielen<sup>23</sup>. Tatsächlich hätte sich die Ausgleichsabgabe schon 1984 auf mindestens 300 DM pro Monat und unbesetztem Pflichtplatz belaufen müssen, um angesichts der zusätzlichen Lohn- und Gehaltskosten für Schwerbehinderte jene Betriebe, die gegen die Beschäftigungspflicht verstießen, angemessen sanktionieren zu können<sup>24</sup>. Für einen solchen Schritt fanden sich indes keine politischen Mehrheiten.

### 3. Sonderprogramme und „Werkstätten für Behinderte“

Da angesichts der rapide steigenden Arbeitslosigkeit Behinderter rasch der Eindruck entstanden war, das Schwerbehindertengesetz würde nicht ausreichen, um hier gegenzusteuern, entwarf man im Bundesarbeitsministerium 1976 ein besonderes Förderprogramm. Arbeitgeber, die arbeitslose Schwerbehinderte einstellten, konnten danach, abgestuft nach der Schwere der Behinderung und der Eingliederungsproblematik, einen einmaligen Zuschuss erhalten. Finanziert wurde das Programm aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe<sup>25</sup>. Die Bundesanstalt für Arbeit zog eine erfolgreiche Bilanz des Sonderprogramms und meldete 1977, dass sich die Zahl der in Arbeit vermittelten Behinderten gegenüber dem Vorjahr um 78 Prozent erhöht habe<sup>26</sup>. Diese Steigerung wurde maßgeblich auf die neuen finanziellen Anreize zurückgeführt:

„Die Eindrücke aus der Vermittlungspraxis zeigen, dass die weit- aus überwiegende Anzahl der geförderten Arbeits- bzw. Ausbildungs- verhältnisse – die Annahmen der Landesarbeitsämter belaufen sich auf ca. 70 v.H. – ohne die gewährten Förderbeiträge nach dem Sonderprogramm nicht zustandegekommen wären.“

Auch wenn die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten nicht zurückgegangen war und die Neuzugänge die Vermittlungserfolge überstiegen hatten, hielt es die Bundesanstalt für erwiesen, dass

<sup>23</sup> Vgl. Ferdinand Schliehe, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: 1982–1989 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 459–478, hier S. 473ff.

<sup>24</sup> Vgl. Dieter Sadowski/Bernd Frick, Die Beschäftigung Schwerbehinderter. Betriebswirtschaftliche Analysen und politische Empfehlungen, Idstein 1992, S. 169.

<sup>25</sup> Vgl. Hans-Otto Thiele, Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter durch Sonderprogramm, in: Behindertenrecht 15 (1976), S. 73ff.

<sup>26</sup> Hierzu und zum Folgenden BAK, B 149/33248, Bericht des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vom 16.9.1977.

die Arbeitslosigkeit Behinderter ohne das Sonderprogramm noch empfindlich höher gelegen hätte.

Dieses positive Fazit wurde jedoch dadurch getrübt, dass sich die Ausbildungschancen schwerbehinderter Jugendlicher nicht durchgreifend verbessert hatten. Als Gründe nannte die Bundesanstalt unter anderem das Überangebot an nichtbehinderten Bewerbern, stellte aber auch fest, dass viele in Frage kommende Kandidaten aus Sorge, auf Dauer als Behinderte abgestempelt zu werden, nicht bereit waren, einen Schwerbehindertenausweis zu beantragen. Dennoch war die Zahl der besonders schwer vermittelbaren Behinderten – darunter Blinde, Querschnittgelähmte oder Hirnverletzte –, die untergebracht werden konnten, beachtlich. Der Anteil der Personen, die auf eine Hilfskraft angewiesen waren oder eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von 80 Prozent und mehr vorzuweisen hatten, lag bei 26 Prozent, der Anteil der über 55 Jahre alten Schwerbehinderten bei 17,6 Prozent, der Anteil der langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten bei 44,7 Prozent. Unterm Strich ergab sich damit ein Anteil der „Problemfälle“ an allen Geförderten von 88,2 Prozent, wobei sich vorwiegend Klein- und Mittelbetriebe für die Leistungen des Sonderprogramms interessierten. In Großbetrieben, so die Bundesanstalt für Arbeit, hätten sich „vielfach anhaltende Personalreduzierung, Kurzarbeit u.ä. auf die Einstellungsbereitschaft von Schwerbehinderten“ ausgewirkt, und es sei zu beobachten gewesen, „dass mitunter gestiegene Leistungsanforderungen an die einzelnen Betriebsabteilungen [...] die Aufnahmebereitschaft für Schwerbehinderte mäßigte“.

Trotz der positiven Bilanz der Bundesanstalt für Arbeit war das Sonderprogramm nicht unumstritten. Dem Landschaftsverband Rheinland etwa leuchtete es nicht ein, „dass für Schwerbehinderte, die eine volle Arbeitsleistung erbringen – das dürfte die weit überwiegende Zahl sein – Prämien an Arbeitgeber gezahlt werden“. Dadurch werde nur „das Vorurteil, Schwerbehinderte seien immer leistungsgemindert, [...] unnötig verstärkt“. Der Anstieg der Vermittlungszahlen sei im Wesentlichen eine statistische Begleiterscheinung des allgemeinen Anstiegs der Zahl als schwerbehindert anerkannter Personen<sup>27</sup>. Auch ließen sich die „Mitnahmeeffekte“ nicht quantifizieren, so dass man nicht sagen konnte, wie viele Neueinstellungen auch ohne das Sonderprogramm erfolgt wären.

<sup>27</sup> Martin H. Geyer (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 6: 1974–1982 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008, Dok. 65; vgl. auch Erich Stork, *Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter – Verbesserung der Eingliederungsmöglichkeiten*, in: *Behindertenrecht* 18 (1979), S. 73–77.

Die kritischen Stimmen blieben indes in der Minderheit, und dem ersten Sonderprogramm folgten drei weitere, ehe deren Förderinstrumente mit der Novellierung des Schwerbehindertengesetzes 1986 auf Dauer gestellt wurden. Seit Mitte der 1980er Jahre war die Inanspruchnahme der Sonderprogramme allerdings rückläufig, wozu auch die Eintrübung der Konjunktur beigetragen hatte<sup>28</sup>. Die Fördermodalitäten waren seit dem dritten Sonderprogramm dahingehend verändert worden, dass die Bundesanstalt für die Einstellung besonderer „Problemfälle“ monatliche Lohnkostenzuschüsse bewilligen konnte. Seit der Neuregelung von 1986 konnten diese maximal bei 80 Prozent des Arbeitslohns liegen<sup>29</sup>. Durch die vier Sonderprogramme war bis dahin die Beschäftigung von 56.500 Personen subventioniert worden – statistisch immerhin jede vierte Arbeitsvermittlung von Schwerbehinderten<sup>30</sup>.

Neben dem ersten Arbeitsmarkt mit seinen wachsenden Integrationsproblemen entwickelte sich ein zweiter, behindertenspezifischer Arbeitsmarkt, für den die wettbewerbsgeschützten „Werkstätten für Behinderte“ von zentraler Bedeutung waren. In den frühen 1970er Jahren arbeiteten hier ungefähr 10.000 bis 15.000 Personen, Ende 1987 rund 95.000. Schätzungen zufolge gab es jedoch Bedarf für 120.000 Plätze. Der Großteil der Beschäftigten in den Werkstätten (etwa 70 bis 80 Prozent) war geistig behindert; hinzu kamen schwer Körperbehinderte, Mehrfachbehinderte und zunehmend auch seelisch Behinderte. Seit Anfang der 1970er Jahre über eine einheitliche Konzeption für die Werkstätten beraten wurde, standen sich zwei Modelle gegenüber, von denen das eine mehr arbeits- und produktionsorientiert, das andere stärker sozialpädagogisch-therapeutisch ausgerichtet war. Ersteres wurde von der Arbeitsverwaltung befürwortet, letzteres von der Mehrzahl der Träger. Der arbeits- und produktionsorientierte Ansatz zielte insbesondere auf die „grenzproduktiven“ Behinderten, während der sozialpädagogisch-therapeutische einen größeren Kreis zu erreichen suchte, darunter auch solche Behinderte, die – gemessen an der durchschnittlichen Produktivität eines „Normalarbeiters“ – nur über eine geringe Leistungskraft verfügten<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Vgl. Klaus Semlinger, Betriebliche Integration Schwerbehinderter. Die Wirkungslücke der Vermittlungsförderung, in: Soziale Sicherheit 33 (1984), S. 375–381, hier S. 380.

<sup>29</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4455: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation vom 2. 5. 1989, S. 25.

<sup>30</sup> Vgl. Sadowski u. a., Wirkungsweise, S. 120f.

<sup>31</sup> Vgl. Albert Haaser, Zielkonflikte und Interessengegensätze in der Werkstatt

Unter den krisenhaften Bedingungen der 1970er und 1980er Jahre kam immer wieder der Verdacht auf, die Werkstätten sollten zunehmend als Auffangbecken für Behindertengruppen fungieren, die man bisher für vermittelbar gehalten hatte. Nicht zu übersehen war jedenfalls, dass die erhofften Übergangsmöglichkeiten aus den Werkstätten in Betriebe und Behörden blockiert waren; die Behinderten konnten praktisch nirgends an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden<sup>32</sup>.

#### 4. Der europäische Kontext

Da die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage nicht nur die Bundesrepublik traf, stellte sich auch in den anderen Ländern Westeuropas die Frage, was gegen die Behindertenarbeitslosigkeit getan werden konnte. In Frankreich etwa war 1980 rund ein Drittel der behinderten Erwachsenen arbeitslos<sup>33</sup>, in Großbritannien lag die Arbeitslosenquote der registrierten Behinderten im April 1981 bei 16 Prozent, gegenüber einer allgemeinen Arbeitslosenquote von 10,3 Prozent; dazu kam noch eine fast doppelt so hohe Zahl nicht-registrierter behinderter Arbeitsloser<sup>34</sup>.

Fast alle Mitgliedstaaten der EG verfügten ähnlich wie die Bundesrepublik über ein Quotensystem zugunsten behinderter Arbeitnehmer, wobei die vorgeschriebenen Beschäftigungsquoten erheblich differierten. In Italien lag die Pflichtquote für Privatunternehmen bei 15 Prozent, in Großbritannien bei drei Prozent; in den Niederlanden wurde sie 1986 von zwei auf fünf Prozent angehoben<sup>35</sup> und in Frankreich 1987 neu auf sechs Prozent festgelegt<sup>36</sup>. Wie die Pflichtquote variierte auch die Mindestgröße der

für Behinderte, in: NDV 53 (1973), S. 122–127; Karl Rother, Die Werkstatt für Behinderte aus sozialpolitischer, pädagogischer und ökonomischer Sicht, in: NDV 56 (1976), S. 272–276.

<sup>32</sup> Vgl. Udo Sierck, Arbeit und Therapie – die allseits begrüßte Aussonderung, in: Die Randschau 1 (1986) H. 4, S. 6–9.

<sup>33</sup> Vgl. Guy Mangin, The handicapped and their employment. Statistical study of the situation in the Member States of the European Communities, Luxemburg 1983, S. 113.

<sup>34</sup> Vgl. Joan C. Brown, Victims or Villains? Social Security Benefits in Unemployment, York 1990, S. 144ff.

<sup>35</sup> Vgl. Eelco Tasma, START in Holland, in: Mathilde Niehaus/Leo Montada (Hrsg.), Behinderte auf dem Arbeitsmarkt. Wege aus dem Abseits, Frankfurt a.M./New York 1997, S. 75–85.

<sup>36</sup> Vgl. Patricia Thornton, Employment quotas, levies and national rehabilitation funds for persons with disabilities: pointers for policy and practice, Gladnet Collection (Cornell ILR School) 1998; Patricia Thornton/Neil Lunt,

Betriebe, für die sie galt. In Frankreich waren bis 1987 alle Betriebe mit einer Mindestgröße von zehn Beschäftigten betroffen (danach ab 20), in Italien lag die Mindestgröße dagegen bei 35 Beschäftigten<sup>37</sup>. Das bundesdeutsche Instrument der Ausgleichsabgabe hatte keineswegs überall Nachahmer gefunden; immerhin wurden ähnliche Regelungen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auch in Frankreich und den Niederlanden eingeführt.

Das Quotensystem galt als das wichtigste arbeitsmarktpolitische Instrument der Behindertenpolitik, auch wenn die Meinungen über den Erfolg auseinander gingen. Ein für die Europäische Kommission verfasster Bericht sprach 1984 gar von einer „quota crisis“, einem Umsetzungsdefizit, das sich in Belgien ebenso wie Frankreich oder Italien bemerkbar gemacht habe. Selbst die niedrige Quote in Großbritannien wurde nicht eingehalten (1986 nur von 27 Prozent der Arbeitgeber), stattdessen gab es großzügige Pauschalbefreiungen. Die im britischen Gesetz vorgesehene Möglichkeit, Arbeitgeber strafrechtlich zu verfolgen, die ihre Beschäftigungspflicht nicht erfüllten, kam in nicht mehr als zehn Fällen zum Tragen, ein letztes Mal 1975<sup>38</sup>. Das mehr und mehr in die Kritik geratene Quotensystem wurde auf der Insel in den 1990er Jahren abgeschafft<sup>39</sup>. Wenn die Bundesrepublik in vergleichender Betrachtung als positives Beispiel angeführt wurde, weil hier die gesetzliche Quote von sechs Prozent 1982/83 fast erreicht wurde, lag dies vor allem am günstigen Zeitpunkt dieser Momentaufnahme. Ähnlich nahe an die Erfüllung der Pflichtquote gelangte die Bundesrepublik weder vorher noch nachher.

Große Unterschiede bestanden in den EG-Staaten auch beim Kündigungsschutz für behinderte Arbeitnehmer. Der Bundesrepublik, wo Kündigungen je nach Entlassungsgrund an eine behördliche Zustimmung gebunden waren, standen Länder ohne

Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review, York 1997.

<sup>37</sup> Vgl. The economic integration of the disabled: An analysis of measures and trends in member states. Research conducted by the Centre de Sociologie du Droit Social directed by Professor Eliane Vogel-Polsky, Luxemburg 1984, S. 25–33.

<sup>38</sup> Vgl. Colin Barnes, Disabled People in Britain and Discrimination. A Case for Anti-Discrimination Legislation, London 1991, S. 86.

<sup>39</sup> Vgl. David Coss/Fiona Goss/Derek Adam-Smith, Disability and employment: a comparative critique of UK Legislation, in: The International Journal of Human Resource Management 11 (2000), S. 807–821, und Wolfgang Schäfers, Berufliche Eingliederung und Sicherheit des Arbeitsplatzes behinderter Arbeitnehmer in Großbritannien und Frankreich, in: Behindertenrecht 21 (1982), S. 56ff. und S. 80–83.

Sonderregelungen gegenüber. In Frankreich gab es für Behinderte verlängerte Kündigungsfristen, in Großbritannien waren Kündigungen dann unzulässig, wenn dadurch die betriebliche Beschäftigtenquote nicht mehr erreicht wurde<sup>40</sup>. Aus bundesdeutscher Sicht drängten sich beim Blick über den nationalen Tellerrand insgesamt wenig Alternativen auf. Die Reservierung bestimmter Tätigkeiten für Behinderte wie in Großbritannien (Aufzugführer und Parkplatzwächter) erwies sich zunehmend als anachronistisch. Das zukunftsträchtigere Konzept der Selbsthilfefirmen und Integrationsbetriebe gewann in der Bundesrepublik im Untersuchungszeitraum kaum Terrain; Ende der 1980er Jahre gab es deren 80<sup>41</sup>. Von einigen Experten wurde die Idee ins Spiel gebracht, wie in Schweden dezentrale „Anpassungsgruppen“ aus Arbeitsverwaltung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu schaffen, deren Aufgabe es sein sollte, neue Arbeitsplätze ausfindig zu machen oder bestehende gemäß den Bedürfnissen der Behinderten zu modifizieren. Aber solche Anregungen blieben ohne größere Konsequenzen für die westdeutsche Behindertenpolitik, die nach wie vor um das Schwerbehindertengesetz mit seinen Wirkungslücken und -defiziten kreiste.

<sup>40</sup> Vgl. Maximilian Fuchs, Das Schwerbehindertenrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Knappe/Frick (Hrsg.), Schwerbehinderte, S. 157–169, hier S. 166; Economic integration of the disabled, S. 40.

<sup>41</sup> Vgl. Erwin Seyfried, Neue Wege zur beruflichen Integration Behinderter. Europäische Modelle teilgeschützter Beschäftigung und ihre Bedeutung für die Rehabilitationspsychologie, Heidelberg 1990.