

Wie kann das Europäische Semester bei der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen hilfreich sein

November 2015

Inhalt

I. Einleitung

- a) Wen vertritt EASPD?
- b) Was ist das Ziel dieses Berichts?
- c) Was sind die wichtigsten politischen Empfehlungen dieses Berichts?

II. Kann das Europäische Semester bei der Umsetzung der UN-Konvention hilfreich sein?

- a) Was ist die UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)?
- b) Warum betrifft die UN-BRK auch die EU?
- c) Welche Verbindungen gibt es zwischen der UN-BRK und der Strategie Europa 2020?
- d) Welche Verbindungen gibt es zwischen der UN-BRK und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt?
- e) Welche Verbindungen gibt es zwischen dem Europäischen Semester und Europa 2020 und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt?
- f) Kann das Europäische Semester für die Umsetzung der UN-BRK genutzt werden?
- g) Unterstützt das Europäische Semester bereits jetzt die Umsetzung der UN-BRK?

III. Umsetzung von "Leben in der Gemeinschaft," durch das Europäische Semester

- a) Artikel 19 UN-BRK – Leben in der Gemeinschaft
- b) Warum sollte das Europäische Semester Leben in der Gemeinschaft fördern?
- c) Was hat das Europäische Semester bisher zur Förderung von Leben in der Gemeinschaft gemacht?

IV. Umsetzung der "Integrativen Bildung" durch das Europäische Semester

- a) Artikel 24 UN-BRK – Bildung
- b) Warum sollte das Europäische Semester die Integrative Bildung fördern?
- c) Was hat das Europäische Semester bisher zur Förderung der Integrativen Bildung gemacht?
- d) Wie kann das Europäische Semester die Integrative Bildung weiter fördern?

V. Umsetzung von "Inklusiver Arbeitsmarkt" durch das Europäische Semester

- a) Artikel 27 UN-BRK – Arbeit und Beschäftigung
- b) Warum sollte das Europäische Semester den Inklusiven Arbeitsmarkt fördern?
- c) Was hat das Europäische Semester bisher zur Förderung des Inklusiven Arbeitsmarktes gemacht?
- d) Wie kann das Europäische Semester den Inklusiven Arbeitsmarkt weiter fördern?

VI. Resümee



I. Einleitung

Die Europäische Vereinigung für Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen (European Association of Service providers for Persons with Disabilities¹ - EASPD) ruft die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen dazu auf, die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen² (BRK) durch das Europäische Semester³ umzusetzen.

Als Vertreter für Unterstützungsleistungen für Personen mit Behinderungen möchte EASPD einen konkreten und pragmatischen Beitrag leisten, wie dies geschehen könnte. Mit diesem Bericht, der eine Ergänzung zu der Studie⁴ vom Vorjahr ist, möchte EASPD die Rolle der Unterstützungsleistungen in der Umsetzung der für den Sektor wichtigsten Artikel der UN-BRK beleuchten:

- Artikel 19 zu Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft
- Artikel 24 zu Bildung
- Artikel 27 zu Arbeit und Beschäftigung

Der Bericht enthält politische Empfehlungen für jeden Artikel der BRK, wie die EU und ihre Mitgliedsstaaten ihren positiven Einfluss auf eine behindertenfreundliche Gesetzgebung und Praxis ausbauen können; insbesondere im Bereich der Unterstützungsleistungen.

Wen vertritt EASPD?

EASPD ist ein europäisches NGO-Netzwerk und vertritt mehr als 11.000 Organisationen von Sozial- und Gesundheitsdienstleistern, die in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und individuelle häusliche Unterstützung tätig sind. Unser Ziel ist die Förderung von Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen durch effiziente und qualitativ hochwertige Dienstleistungssysteme. Gemeinsam mit unseren Mitgliedern arbeiten wir an der vollständigen Umsetzung der UN-BRK. Wir sind ein akkreditiertes Mitglied der UN - Konferenz der Vertragsparteien der BRK. Wir sind auch Mitglied der Kontaktgruppe Behinderungen der Europäischen Kommission, der Europäischen Expertengruppe zum Übergang von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung und dem Sachverständigenausschuss des Europarates über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁵.

Was ist das Ziel dieses Berichts?

Dieser Bericht soll den Einsatz von Marianne Thyssen, der EU-Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Arbeitskräftemobilität und Qualifikation zur Erreichung von "höherer sozialer Konvergenz"

¹ [European Association of Service providers for Persons with Disabilities](#)

² [UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#)

³ [European Semester : EASPD Briefing \(2015\)](#)

⁴ [EASPD \(2014\). Europe 2020 and the European Semester: Bringing Well-being to All](#)

⁵ [EASPD : our strategic partnerships](#)



und „qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen, um Menschen ein selbständiges Leben und die Teilhabe an der Gemeinschaft zu ermöglichen“ unterstützen (Oktober 2015⁶). Neben der Menschenrechtsperspektive stimmt EASPD Kommissarin Thyssen zu, dass es einen langfristig negativen Effekt auf Wachstum und Wachstumspotenziale hat, wenn Menschen nicht selbständig leben können und keinen Zugang zu Bildung und Beschäftigung haben. Das wird auch in einem kürzlich veröffentlichten Strategiepapier⁷ des EPSC (Europäisches Zentrum für politische Strategie) bestätigt.

EASPD hofft, dass dieser Bericht mit konkreten politischen Empfehlungen einen förderlichen Rahmen bereitstellt, wie das Europäische Semester die Umsetzung der UN-BRK unterstützen kann und dadurch zur Erreichung der Ziele von Europa 2020 beiträgt. Die Umsetzung der UN-BRK hilft nicht nur bei der Erreichung der Ziele von Europa 2020 in Bezug auf Armut, Beschäftigung und Bildung, sondern leistet auch einen Beitrag zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, indem es öffentliche Sozialausgaben und soziale Sicherungssysteme nachhaltiger macht, die Staatsschulden senkt und die Produktivität erhöht.

Die nationalen Botschaften von EASPD Mitgliedsorganisationen tragen ebenfalls dazu bei, die Hauptanliegen der nationalen Dienstleister für Menschen mit Behinderungen hervorzuheben. Derzeit haben die Dokumente des Europäischen Semesters eher einen schwach ausgeprägten Zugang zum Thema Behinderung, obwohl in Europa 1 von 6 Personen eine Behinderung hat und sie eine der am meisten benachteiligten Gruppen sind, wenn es um die Ziele von Europa 2020 in Bezug auf Armut, Bildung und Beschäftigung geht. Die Botschaften in diesem Bericht, die von führenden Organisationen von Dienstleistungsanbietern aus ganz Europa kommen, können Entscheidungsträger/innen als wichtige Informationsquelle dienen, welche Maßnahmen eingeführt oder verändert werden sollen, um die bessere Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf nationaler Ebene durch ein qualitativ hochwertiges Unterstützungsangebot zu fördern.

Was sind die wichtigsten politischen Empfehlungen in diesem Bericht?

- Die nationalen Reformprogramme und Länderberichte sollten ein eigenes Kapitel über die geplanten Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK enthalten, insbesondere spezielle Kapitel aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen zu folgenden Themen:
 - o Leben in der Gemeinschaft und Dienstleistungen im gemeindenahen Umfeld
 - o Inklusiv Arbeitsmärkte
 - o Inklusiv Bildungssysteme

⁶ Marianne Thyssen, October 2015: Speech to Civil Society. Brussels.

⁷ European Political Strategy Centre : The Social Dimension of Economic and Monetary Union. Issue 5/2015



- Die speziellen Länderempfehlungen sollten auf den Inhalt dieser “neuen” Kapitel der Länderberichte Bezug nehmen, wenn die nationalen Maßnahmen unzureichend sind oder im Gegensatz zur UN-BRK stehen.
- Die Europäische Kommission muss relevante Stakeholder bei der Beurteilung und Überwachung der nationalen Gegebenheiten dieser Kapitel einbeziehen.
 - o die Kontaktgruppe Behinderung der Europäischen Kommission, die Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung und die Europäische Agentur für besondere Bedürfnisse und inklusive Bildung könnten ausgezeichnete maßgeschneiderte Instrumente zur Unterstützung dieses Prozesses sein. EASPD und Organisationen von behinderten Menschen sollten ebenfalls einbezogen werden.
- Die Europäische Kommission sollte Hintergrundwissen, das in einem Vorschlag für Empfehlungen des Rates zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit erarbeitet wurde, in die Länderberichte und die länderspezifischen Empfehlungen (CSRs) einbeziehen. Sie sollte des Weiteren darauf achten, wie zugänglich und passend die Jugendgarantie für Menschen mit Behinderungen ist.
- Die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten sollten das Europäische Semester dazu nutzen, um Daten zur Integration von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu erheben und zu sammeln.

II. Kann das Europäische Semester bei der Umsetzung der UN-Konvention hilfreich sein?

Was ist die UN-Konvention über die Rechte für Menschen mit Behinderungen?

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist ein internationaler Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen mit der Absicht, die Rechte und die Würde von Menschen mit Behinderungen zu schützen. Vertragspartner dieser Konvention werden aufgefordert, den vollständigen Genuss der Menschenrechte für Personen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu sichern. Die BRK ist ein wesentlicher Katalysator in der globalen Bewegung, Personen mit Behinderungen nicht als Objekte von Wohltätigkeit, medizinischer Behandlung und sozialer Absicherung zu betrachten, sondern als vollwertige und gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft mit den gleichen Menschenrechten wie jede andere Person.



Warum betrifft die UN-BRK auch die EU?

Die EU ist die erste regionale Organisation, die einen von der UNO beschlossenen Menschenrechtsvertrag⁸ ratifiziert. Damit verpflichtet sich die EU "den vollen Genuss der Menschenrechte für Personen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu sichern". Der Vertrag wurde von 25 EU-Mitgliedsstaaten schon ratifiziert; die verbleibenden drei Staaten (Finnland, Irland und die Niederlande) sind derzeit dabei ihn zu ratifizieren und haben ihn bereits unterschrieben. Die Ratifizierung verpflichtet die Unterzeichnerstaaten eine Umsetzungsstrategie vorzulegen. Im November 2010 rief die Europäische Union die "Europäische Behindertenstrategie 2010-2020" ins Leben, mit dem Ziel, die nationalen Bemühungen mit einer europaweiten Rahmenerklärung zu ergänzen. Die diesbezüglichen Maßnahmen der EU wurden erst kürzlich von den Vereinten Nationen⁹ begutachtet; dies verlangte von der EU, eine umfassende und länderübergreifende Überprüfung ihrer Gesetzgebung durchzuführen, um die vollständige Harmonisierung der Bestimmungen der Konvention sicher zu stellen. In diesem Zusammenhang sollten auch die Strategie Europa 2020¹⁰ und der Stabilitäts- und Wachstumspakt¹¹ in diese umfassende Überprüfung einbezogen werden.

Welche Verbindungen gibt es zwischen der UN-BRK und der Strategie Europa 2020?

Mehr als 80 Millionen¹² Menschen – oder mit anderen Worten eine von sechs Personen in Europa ist behindert; ein beträchtlicher Teil von ihnen lebt in Armut und ist sozial ausgegrenzt, sie sind nicht in der Schule und haben keine Beschäftigung. Die Behinderung einer Person wirkt sich nicht nur auf ihre Inklusion in die Gesellschaft auf Grund der nicht-inklusiven Umgebung, in der er/sie lebt, aus, sie hat auch Auswirkungen auf die Inklusion und die aktive Teilhabe an der Gesellschaft seiner/ihrer Familie oder der Betreuungspersonen. Ohne entsprechende Unterstützung erhöht dies im schlimmsten Fall das Armutsrisiko der Person selbst und seiner/ihrer Familienmitglieder. Wenn es der Europäischen Union ein ernstes Anliegen ist, die 2020 Ziele¹³ in Bezug auf Beschäftigung, Armut und Bildung zu erreichen, muss sie sicherstellen, dass alle 80 Millionen Menschen mit Behinderungen, gemeinsam mit ihren Familien und Betreuungspersonen, Zugang zu qualitativ hochwertigen und gemeindenahen Unterstützungsleistungen, zu inklusiven Arbeitsmarktangeboten und einem inklusiven Bildungssystem haben. Das ist derzeit nicht der Fall, denn Menschen mit Behinderungen sind in der Kategorie der Langzeitarbeitslosen überproportional vertreten. Junge Menschen sind weder in Beschäftigung, Schule oder Berufsausbildung, Menschen mit Qualifikationslücken, ältere Erwachsene

⁸ [UN CRPD Signatures and Ratification List.](#)

⁹ [UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities : Concluding Observations on the initial report of the European Union \(2015\)](#)

¹⁰ [European Commission : Europe 2020](#)

¹¹ [European Commission : Stability and Growth Pact](#)

¹² [European Disability Forum](#)

¹³ [Europe 2020 Targets](#)



und Kinder leben in Haushalten mit hohem Anteil von Armut und Ausgrenzung (ANED 2014¹⁴). Die UN-BRK umzusetzen und Menschen mit Behinderungen dabei zu unterstützen, aktiv an der Gesellschaft teilzuhaben, ist ein Kernelement der Europäischen Strategie 2020 und von inklusivem Wachstum.

Welche Verbindungen gibt es zwischen der UN-BRK und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt?

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt geht es darum, dass die Mitgliedsstaaten auf gesunde öffentliche Finanzen achten und übermäßige Budgetdefizite oder überbordende Staatsschulden vermeiden. In der UN-BRK geht es darum, Menschen mit Behinderungen zu aktiven Beitragszahler/innen für die Gemeinschaft zu machen; und dadurch oft, aber nicht immer, ihren Zugang zu Beschäftigung, Bildung und Berufsausbildung zu erleichtern. Wenn Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung wieder in Beschäftigung und Ausbildung gebracht werden, würde nach Angaben der Europäischen Kommission¹⁵ die nationale Produktivität steigen, könnte das volle Wirtschaftspotenzial der Arbeitskräfte eines Landes ausgeschöpft werden und die Sozialausgaben würden sinken. Wie bereits erwähnt, würde dies nicht nur auf die Menschen mit Behinderungen zutreffen, sondern auch auf die Millionen von Betreuungspersonen und Familienmitglieder, die sie unterstützen. Die UN-BRK umzusetzen und Menschen mit Behinderungen zu aktiven Beitragszahler/innen für die Gemeinschaft zu machen ist ein Schlüssel zu gesunden und nachhaltigen öffentlichen Finanzen und stärkt daher den Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Welche Verbindungen gibt es zwischen dem Europäischen Semester und Europa 2020 und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt?

Das Europäische Semester ist das wichtigste Instrument der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der Europäischen Strategie 2020 und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Sein Hauptziel ist die Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten, um die Ziele in diesen Politikfeldern zu erreichen. In Reaktion auf die Kritik, dass ein zu starker Fokus auf die finanzielle Konsolidierung der Erreichung der Ziele von Europa 2020 schadet, verweist die Europäische Kommission darauf, dass das wirtschaftliche Gleichgewicht der Union wiederhergestellt werden müsse, um soziale Überlegungen den wirtschaftlichen gleichsetzen zu können. Frau Thyssen, Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Qualifikation und Arbeitskräftemobilität hat diese Intention vor Kurzem mit ihrer Aussage bestätigt, dass das Semester darauf abzielt, die „Investitionen in Menschen¹⁶“ während der nächsten Jahre zu fördern.

¹⁴ [Academic Network of European Disability experts: European Semester – ANED fiche on disability – European Union overview \(2014\)](#)

¹⁵ [European Commission Press Release: Long-term unemployment: Europe takes action to help 12 million long-term unemployed](#)

¹⁶ [Marianne Thyssen, October 2015: Speech to Civil Society. Brussels.](#)



Kann das Europäische Semester für die Umsetzung der UN-BRK genutzt werden?

Die Umsetzung der UN-BRK bedeutet ganz klar, in Menschen zu investieren. Durch die Förderung von Maßnahmen, bei denen es um Themen wie Beschäftigung und Bildung für benachteiligte Gruppen und um Effizienzsteigerung bei öffentlichen Ausgaben (was oft zu Kürzungen von Sozialausgaben führt) geht, hat das Europäische Semester die Umsetzung der UN-BRK bereits beeinflusst; manchmal positiv, manchmal negativ.

Dieser Bericht wird sich noch detaillierter damit auseinandersetzen, wie das Europäische Semester die Umsetzung der UN-BRK weiter fördern kann.

Unterstützt das Europäische Semester bereits jetzt die Umsetzung der UN-BRK?

Es zeigt sich, dass die Umsetzung der UN-BRK im Europäischen Semester keine hohe Priorität hat. In den Dokumenten des Europäischen Semesters wird dem Themenbereich Behinderung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt; sei es der jährliche Wachstumsbericht, seien es die länderspezifischen Empfehlungen (CSRs), die Länderberichte oder die Nationalen Reformprogramme (NRPs).

Es könnte argumentiert werden, dass die Behindertenperspektive als Querschnittmaterie in alle politischen Empfehlungen Eingang gefunden hat. Während es feststeht, dass spezifische politische Maßnahmen im Behindertenbereich nicht automatisch zur Umsetzung der UN-BRK führen, wird die Umsetzung der Konvention auch fehlschlagen, wenn das Behindertenthema als Querschnittmaterie zwar alle Politikbereiche betrifft, aber dabei die zusätzlichen Bedürfnisse und die speziellen Anforderungen von vielen Personen mit Behinderungen nicht gebührend berücksichtigt. Im gegenwärtigen Ansatz des Europäischen Semesters gelingt es nicht, eine echte Perspektive aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen einzubringen; das gilt für die meisten, wenn nicht sogar für alle Dokumente; nicht nur für die länderspezifischen Empfehlungen, sondern auch für die umfangreicheren Texte der Länderberichte und der Nationalen Reformprogramme. Bei anderen benachteiligten Gruppen (Migrant/innen, ältere Arbeitnehmer/innen etc.) wird es für notwendig erachtet, sie explizit zu erwähnen, und darüber hinaus wird ihre Sichtweise in alle politischen Empfehlungen einbezogen. Das sollte auch für Menschen mit Behinderungen der Fall sein.

EASPD setzt sich für einen dualen Ansatz zur Berücksichtigung von Behinderungen¹⁷ ein, das bedeutet sowohl die Berücksichtigung von Behinderungen in allen Politikbereichen als auch die Erwähnung von Menschen mit Behinderungen als Zielgruppe für allgemeine und zusätzliche Maßnahmen. Die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten sollen die Behandlung als Querschnittmaterie nicht als Ausrede dafür benutzen, keine gezielten Handlungen zu setzen, wenn

¹⁷ EASPD Letter to the European Commission calling for the correct understanding of mainstreaming disability (2014)



gleichzeitig ein hoher Prozentsatz von Menschen mit Behinderungen noch immer ausgegrenzt wird, arbeitslos ist und keinen Zugang zu Bildung hat. Der duale Ansatz ist der Schlüsselfaktor zu einer effektiven und wirksamen Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft.

Es könnte argumentiert werden, dass das Europäische Semester seinen Fokus nicht auf das Thema Behinderungen legt, weil seine vordringliche Ausrichtung auf makroökonomischen Themen liegt und daher hat es nur geringe Auswirkungen auf das Leben von Menschen mit Behinderungen, ihre Familien und die Anbieter von Unterstützungsleistungen.

Das ist ein klares Missverständnis. Wenn die Europäische Kommission Kürzungen der öffentlichen Ausgaben empfiehlt oder die Mitgliedsstaaten zu verstärkten Bemühungen zu mehr Effizienz aufruft, konnte klar aufgezeigt werden¹⁸, dass dies sehr oft zu Kürzungen von Sozialhilfeleistungen und Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen führt. Damit steigt die Zahl der Menschen mit Behinderungen, die ihren Job, ihr Einkommen und ihren Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen verlieren. Gleichermaßen konzentriert sich das Europäische Semester nicht nur auf Wirtschaftsthemen, sondern hat in anderen Bereichen großen Einfluss auf das Leben von benachteiligten Gruppen, einschließlich der Menschen mit Behinderungen: Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsversorgung und Pflegedienste. EASPD glaubt, dass das Europäische Semester ein höchst sachdienliches Instrument zur Umsetzung der UN-BRK ist, insbesondere in der Empfehlung zur Entwicklung von qualitativ hochwertigen Unterstützungssystemen in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und selbstbestimmtes Leben.

III. Umsetzung von “Leben in der Gemeinschaft” durch das Europäische Semester

Artikel 19: Die Vertragsstaaten dieser Konvention anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen in der Gemeinschaft zu leben, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen und sie treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie folgendes gewährleisten:

a) Menschen mit Behinderungen haben die Möglichkeit – gleichberechtigt wie alle Menschen - ihren Wohnort zu wählen und wo und mit wem sie leben möchten und sie sind nicht verpflichtet, in besonderen Wohnformen zu leben.

¹⁸ European Foundation Centre (2012) : Assessing the impact of European governments’ austerity plans on the rights of people with disabilities.



- b) Menschen mit Behinderungen haben Zugang zu einer Reihe von Unterstützungsleistungen zu Hause, beim unterstützten Wohnen und anderen gemeindenahen Dienstleistungen, einschließlich der persönlichen Assistenz, die notwendig ist, um das Leben und die Inklusion in der Gemeinschaft zu sichern, um Isolation oder Ausgrenzung aus der Gemeinschaft zu verhindern.
- c) Gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit stehen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt zur Verfügung und werden ihren Bedürfnissen gerecht.

Warum sollte das Europäische Semester “Leben in der Gemeinschaft“ fördern?

Millionen von Menschen in Europa, sowohl Kinder als auch Erwachsene, behinderte und nicht-behinderte Menschen leben derzeit unter ausgrenzenden institutionellen Rahmenbedingungen, die sie daran hindern, wie alle anderen in den vollen Genuss der Menschenrechte zu kommen. Es darf nicht hingenommen werden, dass Menschen – viele von ihnen Menschen mit Behinderungen – das Recht genommen wird, unabhängig zu leben und in die Gemeinschaft inkludiert zu sein, nur weil es keine anderen Möglichkeiten gibt.

Diese Tatsache wurde auch vom UN Komitee über die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufgegriffen. Die abschließenden Beobachtungen im ersten Bericht¹⁹ an die EU gaben der Besorgnis Ausdruck, „dass in ganz Europa Menschen mit Behinderungen (...) noch immer eher in Einrichtungen leben und nicht in lokalen Gemeinschaften“. Das Komitee empfahl der EU daher, dass “ein Ansatz erarbeitet werden soll, der eine Entwicklung weg von Einrichtungen anregen und begünstigen soll“. Das Europäische Semester sollte ein Hauptaspekt bei diesem Ansatz sein.

Das hat nicht nur Auswirkungen auf die Menschenrechte von Millionen, es wird auch Millionen von Menschen die Möglichkeit genommen, aktive Mitglieder der Gemeinschaft zu werden und einen Beitrag zu leisten wie alle anderen. In Zeiten, wo die demografische Entwicklung in Europa in Richtung Überalterung geht, müssen die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten die Potenziale und Fähigkeiten von allen Europäer/innen voll nutzen und all jene, die derzeit ausgegrenzt und ausgeschlossen sind, wieder zu aktiven Beitragsleistenden der Gemeinschaft machen.

¹⁹ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities : Concluding Observations on the initial report of the European Union (2015). Point 50 and 51



Was hat das Europäische Semester bisher zur Förderung von Leben in der Gemeinschaft gemacht?

In den jüngst vergangenen Jahren gab es im Europäischen Semester einige positive Schritte in Richtung einer Stärkung von gemeindenahen Rahmenbedingungen und Dienstleistungsangeboten.

Ein gutes Beispiel findet sich in den länderspezifischen Empfehlungen an Estland, wo es heißt "Sicherung von qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen und Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen auf lokaler Ebene"²⁰. Im Detail wird erwähnt, dass die Qualität der sozialen Dienstleistungen auf lokaler Ebene in Estland sehr unterschiedlich ist. Es ist auch ein positives Zeichen, dass das Themenpapier zu Armut und sozialer Ausgrenzung der Europäischen Kommission (2015²¹) festhält, dass "Menschen in besonders gefährdeten Situationen, wie z.B. ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen, besondere Aufmerksamkeit brauchen, um ihnen den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen so nahe wie möglich an ihrem Wohnort (auch in ländlichen Regionen) zu sichern und damit eine Institutionalisierung vermieden wird".

Angesichts der großen Bedeutung dieses Themas ist es bei Weitem nicht genug, nur in einer länderspezifischen Empfehlung im Jahr 2015 (Estland) das Konzept von unabhängigem Leben zu fördern. Es muss noch viel mehr getan werden, um den Übergang von institutioneller zu wohnortnaher Unterstützung zu sichern.

Die Europäische Kommission schadet dem Übergang zu gemeindenahen Dienstleistungsangeboten sogar manchmal, wenn sie Empfehlungen zu den Themen Gesundheit, Spitalswesen und/oder Langzeitpflege oder Betreuung von Älteren herausgibt. Wie von der Europäischen Föderation der Gewerkschaften öffentlicher Dienst (EPSU, 2015²²) bestätigt, wird in den Empfehlungen an die 19 Mitgliedsstaaten zu diesen Themenbereichen auf die Verbesserung der „Kosteneffizienz“ und der „Nachhaltigkeit“ der Schwerpunkt gelegt; das könnte – wenn sie nicht mit zusätzlichen Ausführungen ergänzt werden – wieder zu einer Entwicklung in Richtung zentraler Einrichtungen führen. Nur fünf Empfehlungen beziehen sich auf die Zugänglichkeit und Erreichbarkeit von Dienstleistungsangeboten, die Bedeutung der Qualität von Unterstützungsleistungen wird nur in einer einzigen Empfehlung (Estland) erwähnt.

Wie sich an den Empfehlungen für Estland zeigt, ist das Europäische Semester sehr wohl ein geeignetes Instrument, das die De-Institutionalisierung und die Umsetzung von Artikel 19 der UN-BRK vorantreiben kann. Die Europäische Kommission muss den Übergang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich durch den Prozess des Europäischen Semesters fördern.

²⁰ Council Recommendation: Country Specific Recommendations to Estonia (2015)

²¹ European Commission : Thematic Fiche on Poverty and Social Exclusion. Active Inclusion Strategies. (2015)

²² EPSU: Briefing note on 2014 CSRs



Wie kann das Europäische Semester Leben in der Gemeinschaft weiter fördern?

Die Nationalen Reformprogramme und Länderberichte sollten einen eigenen Abschnitt über die Maßnahmen enthalten, die den Übergang und die Weiterentwicklung von gemeindenahen Unterstützungsleistungen vorantreiben mit dem Ziel, Artikel 19 der UN-BRK umzusetzen.

- Die länderspezifischen Empfehlungen sollten diesen Abschnitt berücksichtigen, wenn sie Empfehlungen geben, die in diesem Bereich Wirkungen zeigen sollen.
- Sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedsstaaten müssen relevante Stakeholder, die die verschiedenen Akteure der Gemeinschaft - einschließlich der Nutzer/innen –vertreten, in die Beurteilung und Überwachung der Gegebenheiten auf nationalem Niveau einbeziehen.
- Auf Europäischer Ebene könnten sowohl die Kontaktgruppe Behinderungen der Europäischen Kommission als auch die Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung als ein bestens geeignetes Instrument zur Unterstützung dieses Prozesses herangezogen werden.
- Beispiele dafür, was beurteilt werden sollte:
 - o die Konstruktive Zusammenarbeit zwischen spezialisierten Dienstleistungserbringern und den allgemeinen Angeboten des Sektors (wie Wohnen, Bildung, Beschäftigung),
 - o die Entwicklung von Maßnahmen der persönlichen Assistenz (einschließlich der Finanzierung mittels Direktzahlungen),
 - o Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter/innen über die Prinzipien der Menschenrechte,
 - o Personalmangel in diesem Sektor und Steigerung der Attraktivität des Sektors für junge Leute.

IV. Umsetzung von “Bildung” im Europäischen Semester

Artikel 24.

Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderung auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf Basis von Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen mit dem Ziel:



a) Die volle Entfaltung des Humanpotenzials, der eigenen Würde und Selbstachtung zu ermöglichen und die Beachtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Vielfalt zu stärken

b) Die Persönlichkeitsentwicklung von Menschen mit Behinderungen, ihre Begabungen und Kreativität sowie ihre geistigen und körperlichen Fähigkeiten zu ihrer vollen Entfaltung zu bringen

c) Menschen mit Behinderungen die wahre Teilhabe an einer freien Gesellschaft zu ermöglichen.

2. Mit der Umsetzung dieses Rechtes garantieren die Vertragsstaaten, dass

a) Menschen mit Behinderungen wegen ihrer Behinderung nicht vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen und dass Kinder wegen ihrer Behinderung nicht von einem unentgeltlichen Pflichtschulsystem oder vom Besuch von weiterführenden Schulen ausgeschlossen werden;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer inklusiven, qualitativ hochwertigen und unentgeltlichen Grundschulbildung sowie zu weiterführenden Schulen haben, gleichberechtigt mit allen anderen Menschen der Gemeinschaft, in der sie leben;

c) angemessene Vorkehrungen für die Bedürfnisse des/ der Einzelnen getroffen werden

d) Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Schulsystem die notwendige Unterstützung erhalten, um ihnen einen erfolgreichen Schulbesuch zu ermöglichen;

e) wirksame, individuell abgestimmte Unterstützungsleistungen unter solchen Rahmenbedingungen angeboten werden, dass die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung erreicht werden kann, wie dies im Ziel der vollständigen Inklusion festgelegt ist.

3. Die Vertragsstaaten ermöglichen Menschen mit Behinderungen, lebenspraktische Fertigkeiten und soziale Kompetenzen zu entwickeln, um ihre volle und gleichberechtigte Teilhabe am Bildungssystem und als Mitglieder der Gemeinschaft zu unterstützen. Zu diesem Zweck treffen die Vertragsstaaten folgende Maßnahmen:

a) Erleichterungen beim Erlernen der Brailleschrift, alternativer Schrift, Unterstützter Kommunikation, Mittel und Formate der Kommunikation und von Orientierungs- und Mobilitätsfertigkeiten sowie bei Peer Support und Mentoring;

b) Hilfestellungen beim Erlernen der Gebärdensprache und Förderung der sprachlichen Ausdrucksfähigkeit von Gehörlosen

c) Sicherstellung der Bildung von blinden, gehörlosen und taubblinden Menschen, insbesondere Kindern, mit den für den Einzelnen am besten geeigneten Sprachen und Mitteln und Formen der Kommunikation in einem Umfeld, das die bestmögliche schulische und soziale Entwicklung fördert.



4. Um die Umsetzung dieses Rechts zu verwirklichen, sollen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zur Anstellung von Lehrkräften, einschließlich Lehrer/innen mit Behinderungen, treffen, die über Kenntnisse der Brailleschrift und der Gebärdensprache verfügen und Fachkräfte und Mitarbeiter/innen auf allen Ebenen des Bildungssystems entsprechend qualifizieren. Diese Schulungen sollen auch die Bewusstseinsbildung zum Thema Behinderungen sowie die Verwendung von zusätzlichen und alternativen Formen, Mitteln und Formaten der Kommunikation, Lehrmethoden und Materialien zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen umfassen.

5. Die Vertragsstaaten sollen Menschen mit Behinderungen auch den Zugang zu Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen ermöglichen und zwar ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit allen anderen. Zu diesem Zweck gewährleisten die Vertragsstaaten, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.

Warum sollte das Europäische Semester die Inklusive Bildung fördern?

Der Zugang zu Bildung und Programmen des Lebenslangen Lernens im Regelschulwesen ist für viele Schüler/innen und Student/innen mit Behinderungen noch immer weit von der Realität entfernt. Das kann damit erklärt²³ werden, dass es nicht genügend qualifizierte Fachkräfte gibt, dass Gebäuden, Einrichtungen und Ausstattungen die geeignete Zugänglichkeit fehlt und es noch immer weit verbreitete und hartnäckige Vorurteile über die Fähigkeiten und Potenziale von Menschen mit Behinderungen gibt. Die Weiterentwicklung von inklusiver Bildung wurde außerdem durch die Maßnahmen zur fiskalen Konsolidierung in diesem Bereich seit Beginn der Krise besonders hart getroffen, insbesondere in Ländern wie Irland und Portugal, wo Unterstützungen der Regelprogramme erheblich eingeschränkt wurden²⁴. Es gibt auch "zunehmend Belege dafür, dass - als Folge der Wirtschaftskrise – Regierungen die Budgets für Regelleistungen gekürzt und ihre ursprünglichen Pläne zur Förderung von inklusiver Bildung für Kinder mit Behinderungen aufgegeben oder geändert haben²⁵".

Diese Fakten wurden auch in den abschließenden Beobachtungen des UN Komitees über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum ersten Bericht der EU²⁶ aufgezeigt, wo der Besorgnis Ausdruck verliehen wird, dass „in einigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union viele Buben und Mädchen sowie Erwachsene mit Behinderungen keinen der Konvention entsprechenden Zugang zu

²³ EASPD Alternative report on the implementation of the UN CRPD by the European Union (2015)

²⁴ European Foundation Centre (2012) : Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities.

²⁵ European Foundation Centre (2012) : Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities.

²⁶ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities : Concluding Observations on the initial report of the European Union (2015). Point 60 and 61



einer inklusiven und qualitativ hochwertigen Bildung haben“. Daher hat das Komitee empfohlen, dass die EU “die gegenwärtige Situation evaluieren und Maßnahmen setzen soll, um den Zugang und den Genuss einer inklusiven und qualitativ hochwertigen Bildung in Übereinstimmung mit der Konvention für alle Studierenden mit Behinderungen zu ermöglichen (...)“. Das Europäische Semester sollte ein Hauptaspekt bei diesem Ansatz sein.

Die fehlenden Rahmenbedingungen für eine inklusive Bildung für Millionen Menschen in Europa stellen eine eindeutige Verletzung ihrer Menschenrechte dar. Es ist auch erwiesen, dass dies negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Europa hat. In einer kürzlich veröffentlichten Studie der Europäischen Kommission (2015²⁷) wird festgehalten, dass der Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung Auswirkungen auf die künftigen Ergebnisse des Bildungswesens und des Arbeitsmarktes hat. Die OECD²⁸ hat ebenfalls kürzlich festgestellt, dass der “wichtigste Übertragungsmechanismus zwischen Ungleichheit und Wachstum die Investition in Humankapital ist, da Menschen in benachteiligten Haushalten nur mit großen Anstrengungen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung haben“; das trifft auch auf Menschen mit Behinderungen zu.

Allen Menschen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung zu verschaffen ist für die Stärkung des Wachstums in Europa unbedingt erforderlich, ebenso die Bekämpfung des frühzeitigen Schulabbruchs. Die Tatsache, dass Millionen Menschen mit Behinderungen derzeit von einem qualitativ hochwertigen Regelschulwesen ausgeschlossen sind, stellt einen maßgeblichen Nachteil bei der Erreichung der Ziele sowohl von Europa 2020 als auch des Stabilitäts- und Wachstumspaktes dar. Eine Erklärung²⁹ von “Include-ed” bestätigt dies mit der Aussage, dass “hohe Beschäftigung, Produktivität und sozialer Zusammenhalt ohne Einführung eines inklusiven Bildungssystems nicht erreicht werden können“. Mit ähnlichen Worten erklärt das Europäische Zentrum für politische Strategie dass “wenn es Europa nicht gelingt, seine Humankapitalbasis zu aktivieren und das Qualifikationsniveau zu heben, wird ein erheblicher Teil der Erwerbsbevölkerung untätig bleiben und den Herausforderungen des künftigen Arbeitsmarkts nicht gewachsen sein, was im Gegenzug die Belastungen für Pensionen, Sozialversicherung und das Gesundheitssystem erhöhen wird“.

Was hat das Europäische Semester bisher zur Förderung der Inklusiven Bildung gemacht?

Das Europäische Semester hat – manchmal – die Bedeutung der Schaffung eines inklusiven Bildungssystems anerkannt. 2015 wurden in drei länderspezifischen Empfehlungen an Mitgliedsstaaten diese aufgefordert, mehr zur Unterstützung für die Inklusion von benachteiligten Gruppen ins Regelschulwesen zu beizutragen:

- der österreichischen Regierung wurde empfohlen “Maßnahmen zu setzen, um die Schulerfolge von benachteiligten jungen Menschen zu verbessern“.

²⁷ European Commission : High and rising inequalities ; what can be done about it (at EU level) ? (October 2015)

²⁸ European Commission : High and rising inequalities ; what can be done about it (at EU level) ? (October 2015)

²⁹ include-ed (2014): Statement on Promoting Inclusive Education Systems in Europe.



- der tschechischen Regierung wurde empfohlen “Maßnahmen zur höheren Teilhabe von benachteiligten Kindern zu ergreifen“
- der ungarischen Regierung wurde empfohlen “die Teilhabe von benachteiligten Gruppen (...) an einem inklusiven Regelschulwesen zu erhöhen und die Unterstützung für diese Gruppen durch gezielte Ausbildung von Lehrpersonal zu verbessern“.

Nichtsdestoweniger wurde in fast allen bzw. den meisten länderspezifischen Empfehlungen, den Länderberichten und den Nationalen Reformprogrammen die Perspektive aus Behindertensicht zur Entwicklung eines inklusiven Bildungssystems nicht aufgegriffen. Obwohl die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten zu Recht mehr Förderung zur Inklusion von benachteiligten Gruppen wie Migrant/innen und Roma fordern, bleiben Menschen mit Behinderungen eine benachteiligte Gruppe, die vom Regelschulwesen weitgehend ausgeschlossen bleibt; das führt sehr oft zu größerer Armut und sozialer Ausgrenzung. Ein gutes Beispiel dafür, wie Menschen mit Behinderungen nur zu oft in der Arbeit zur Weiterentwicklung von Bildungssystemen des Europäischen Semesters ignoriert werden, ist das thematische Papier der Europäischen Kommission über Abbrecher/innen von Schule und Berufsausbildung³⁰. Dieses Papier erwähnt nicht einmal die Tatsache, dass viele Menschen mit Behinderungen keinen Zugang zum Regelschulwesen haben und dass gerade sie unter denen sind, die die Schule am frühesten und öftesten verlassen.

Der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen von allen Diskussionen über Rahmenbedingungen für eine inklusive Bildung hat negative Auswirkungen auf die Umsetzung von Europas langfristigen Strategien.

Wie kann das Europäische Semester die Inklusive Bildung weiter fördern?

Die Nationalen Reformprogramme und Länderberichte sollten ein Kapitel über die eingeleiteten Maßnahmen zur Förderung der inklusiven Bildung enthalten, mit einem spezifischen Abschnitt zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, wie es in den Empfehlungen des UN Komitees über die Rechte von Menschen mit Behinderungen an die EU dargelegt ist.³¹

- Die länderspezifischen Empfehlungen sollten diese Abschnitte kommentieren.

³⁰ European Commission : Thematic Fiche on Early Leavers from Education and Training. (2015)

³¹ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities : Concluding Observations on the initial report of the European Union (2015)



Diese Kapitel sollen die Aktionen auf nationaler Ebene wie folgt darstellen:

- Entwicklung von klaren politischen Rahmenbedingungen und gesetzlichen Grundlagen zur Förderung von inklusiver Bildung in Zusammenarbeit mit Menschen mit besonderen Bedürfnissen, Familien, Bildungseinrichtungen und anderen Stakeholdern.
- Zuteilung von ausreichenden finanziellen Mitteln an das Regelschulwesen, um ein inklusives Umfeld schaffen zu können
- Anpassung der nationalen Standards, um die Erstellung von Lehrplänen mit „universal design“ zu ermöglichen
- Unterstützung für Schüler/innen mit besonderem Förderbedarf beim Übergang in den Arbeitsmarkt
- Sammlung von Daten über Häufigkeit, Wirksamkeit und anfallende Kosten von inklusiver und getrennter Schulbildung
- Aufnahme von Ausbildung im Bereich inklusiver Bildung in das Lehrerausbildungssystem.

Sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedsstaaten müssen relevante Stakeholder in die Beurteilung der nationalen Situation einbeziehen. Auf Europäischer Ebene sollten zusätzlich zu den Vertreter/innen der Bildungseinrichtungen auch das Europäische Behindertenforum und EASPD in die Erarbeitung der Kapitel zu inklusiver Bildung einbezogen werden. Die Europäische Agentur für Besondere Bedürfnisse und Inklusive Bildung sollte als ein wichtiger Interessensvertreter an dem Prozess beteiligt werden.

Außerdem ist es wichtig, dass die Kapitel eine konkrete Analyse über die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Bereich von Unterstützungsleistungen im Bildungsbereich enthalten. Das umfasst: Augenmerk auf Personalmangel, Aufwertung der Beschäftigten, Verbesserung der Attraktivität des Sektors, Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten.

V. Umsetzung von “Arbeit und Beschäftigung” im Europäischen Semester

Artikel 27.

1. Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen auf der gleichen Grundlage wie für alle anderen; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch frei gewählte bzw. angenommene Arbeit zu verdienen, auf einem Arbeitsmarkt und in einem Arbeitsumfeld, die offen, inklusiv und für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. Die Vertragsstaaten garantieren und fördern die Umsetzung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für jene Menschen, die im Arbeitsprozess eine Behinderung erfahren, indem sie geeignete und gesetzliche Maßnahmen ergreifen, unter anderem:



- a) Verbot von jeder Diskriminierung aufgrund von Behinderungen, die im Zusammenhang mit allen Arten von Beschäftigung steht, einschließlich der Auswahl- Einstellungs- und Arbeitsbedingungen, der Weiterbeschäftigung, der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten und sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen;
 - b) Schutz des Rechts von Menschen mit Behinderungen - auf der gleichen Grundlage wie für alle anderen - auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, einschließlich Chancengleichheit, gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen sowie Schutz vor Belästigungen und Beseitigung von Missständen.
 - c) Sicherstellung, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte als Arbeitnehmer/innen und Gewerkschaftsmitglieder auf der gleichen Grundlage wie alle anderen ausüben können;
 - d) Menschen mit Behinderungen den tatsächlichen Zugang zu fachlichen und berufsbildenden Beratungsprogrammen, Stellenvermittlungen und beruflicher Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen;
 - e) Förderung von Beschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche, dem Arbeitseintritt, dem Erhalt des Arbeitsplatzes und dem Wiedereinstieg auf einen Arbeitsplatz ;
 - f) Förderung der Möglichkeiten zur Selbständigkeit, dem Unternehmertum, der Gründung von Genossenschaften und der Eröffnung eines eigenen Geschäftes;
 - g) Anstellung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Dienst;
 - h) Förderung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in der Privatwirtschaft durch geeignete Strategien und Maßnahmen, wozu auch positive Förderprogramme, Anreize oder andere Maßnahmen zählen
 - i) Sicherstellung von angemessenen Vorkehrungen am Arbeitsplatz für Menschen mit Behinderungen;
 - j) Förderung von Menschen mit Behinderungen beim Erwerb von Arbeitserfahrungen am offenen Arbeitsmarkt;
 - k) Förderung von Rehabilitationsprogrammen zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit, des Erhalts des Arbeitsplatzes und dem Wiedereinstieg für Menschen mit Behinderungen.
2. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden und auf der gleichen Grundlage wie alle anderen vor Zwangsarbeit oder verpflichtender Arbeit geschützt werden.



Warum soll das Europäische Semester den Inklusiven Arbeitsmarkt fördern?

Nach Angaben von Eurostat³² lag die Erwerbsquote von Menschen mit „Schwierigkeiten bei grundlegenden Tätigkeiten“ in der EU 28 im Jahr 2011 bei 47,3%, das ist fast 20% niedriger als bei Menschen ohne diese zusätzlichen Schwierigkeiten. EASPD stellt fest, dass die Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen deutlich unter dem von Eurostat veröffentlichten Wert liegt, da dabei jene Menschen nicht inkludiert sind, die als „arbeitsunfähig“ betrachtet werden. Menschen mit Behinderungen haben zwei bis drei Mal öfter längere arbeitslose Zeiten und haben ein höheres Risiko, ihren Job zu verlieren als nicht-behinderte Menschen. EASPD sieht die Arbeitslosenraten von Menschen mit Behinderungen bei fast 20 %, eine Zahl, die auch vom Europäischen Behinderten Forum präsentiert wurde³³. Während es seither kaum Daten zu den Arbeitslosenraten von Menschen mit Behinderungen gibt, nimmt die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)³⁴ an, dass ihre Arbeitslosenraten seit Beginn der Krise überproportional gestiegen sind.

Diese Fakten wurden auch in den abschließenden Beobachtungen des UN Komitees über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum ersten Bericht der EU aufgegriffen³⁵, wo der Besorgnis „über die hohen Arbeitslosenraten von Menschen mit Behinderungen (...) im Vergleich mit anderen Bevölkerungsgruppen in der EU“ Ausdruck verliehen wird. Das Komitee empfiehlt daher „wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu messen und ihren Beschäftigungsanteil am offenen Arbeitsmarkt zu erhöhen (...)“. Das Europäische Semester sollte ein Hauptaspekt bei diesem Ansatz sein.

Das bedeutet, dass derzeit fast 50 Millionen Menschen mit Behinderungen ohne Job sind, was zu einem weit höheren Anteil an Armut und sozialer Ausgrenzung als für die allgemeine Bevölkerung führt. Es ist daher angebracht, die Erreichung der Europa 2020 Ziele einer Reduktion von Armut und Arbeitslosigkeit in Frage zu stellen, wenn die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen nicht beträchtlich erhöht wird. Angesichts der 2020 Strategie muss die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen sowohl für die Europäische Kommission als auch für die Mitgliedsstaaten politische Priorität erhalten.

Darüber hinaus herrscht große Einigkeit darüber, dass Menschen in Arbeit zu bringen in den meisten Fällen der beste Weg ist, Menschen aus der Armut zu befreien und sie zu aktiven Beitragenden der Gemeinschaft zu machen: dadurch entsteht ein höheres Steueraufkommen für den Staat und die Sozialausgaben werden gleichzeitig reduziert. Das macht deutlich, dass der derzeitige Status quo von 50 Millionen Menschen mit Behinderungen ohne Erwerbsarbeit keinen Betrag zur Erreichung der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspaktes leistet.

³² Eurostat : Disability Statistics – labour market access (July 2014)

³³ European Disability Forum : Employment

³⁴ International Labour Organisation: Including People with Disabilities in Crisis Response

³⁵ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities : Concluding Observations on the initial report of the European Union (2015). Point 50 and 51



Die Umsetzung von Artikel 27 der UN-BRK und die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen ist unerlässlich, wenn die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten ihre langfristigen Strategien sowie die für Präsident Juncker höchste Priorität für Jobs, Wachstum und Investitionen erreichen wollen³⁶.

Was hat das Europäische Semester bisher zur Förderung des Inklusiven Arbeitsmarktes gemacht?

Das Europäische Semester ist bereits einigermaßen aktiv darin, den Ausschluss vom Arbeitsmarkt gemeinsam mit der Europäischen Kommission anzusprechen, indem zu Beginn dieses Jahres einigen Mitgliedsstaaten empfohlen wurde, zusätzliche Maßnahmen für Arbeitslose zu ergreifen. Zum Beispiel hat die Europäische Kommission Finnland empfohlen, "Anstrengungen zu unternehmen, um die Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen, älteren Arbeitnehmer/innen und Langzeitarbeitslosen zu verbessern". Ein anderes Beispiel ist die Empfehlung an die Slowakei, "zusätzliche Maßnahmen im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit zu ergreifen, indem sie

Aktivierungsmaßnahmen, eine zweite Chance beim Schulabschluss und qualitativ hochwertige Schulungsmaßnahmen, die auf den individuellen Bedarf zugeschnitten sind, einführt".

Das Thematische Papier der Europäischen Kommission über Aktive Arbeitsmarktpolitik³⁷ behandelt einigermaßen umfangreich mehrere Themen im Zusammenhang mit Zugangshindernissen für benachteiligte Gruppen zum Arbeitsmarkt; einschließlich einiger Erwähnungen von Menschen mit Behinderungen. Das Thematische Papier zu Beschäftigungsanreizen³⁸ enthält ebenfalls einige Hinweise auf benachteiligte Gruppen, wenn auch keine ausdrücklichen Hinweise auf Menschen mit Behinderungen

Denn - ähnlich wie beim Thema Bildung - gibt das Europäische Semester der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen keine Priorität; dabei wäre dies unerlässlich, um die langfristigen Europäischen Strategien umzusetzen. Während andere benachteiligte Gruppen wie Frauen, Migrant/innen und Roma in den Dokumenten des Semesters (Länderspezifische Berichte, Nationale Reformprogramme, Länderberichte) oft ausdrücklich erwähnt werden, trifft dies auf Menschen mit Behinderungen nicht zu. Wie bereits erwähnt, Behinderung zur Querschnittmaterie zu machen, heißt nicht, dass Menschen mit Behinderungen nicht länger eine benachteiligte Gruppe sind, die von Arbeitslosigkeit in besonderem Maße betroffen ist.

³⁶ [European Commission : Jobs, Growth and Investment](#)

³⁷ [European Commission : Thematic Fiche on Active Labour Market Policies](#)

³⁸ [European Commission : Thematic Fiche on Employment Incentives](#)



Was können Europäische Kommission und Mitgliedsstaaten zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes tun?

Die Europäische Kommission hat einen ersten achtenswerten Schritt zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit mit einem umfassenden ganzheitlichen Vorschlag³⁹ gesetzt, in den es auch einige unserer Vorschläge aufgenommen hat⁴⁰.

EASPD empfiehlt, dass die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten in den Vorschlag – oder in seine Endfassung – eine Beurteilung aufnehmen, wie die vorgeschlagenen Maßnahmen in den einzelnen Nationalen Reformprogrammen, Länderberichten und in der Folge auch in den länderspezifischen Berichten umgesetzt werden. Jede Beurteilung sollte folgende Bereiche von Beschäftigungsunterstützung untersuchen:

- **Zusammenarbeit mit Stakeholdern.** Grad der Teilnahme und der Verbindlichkeit aller relevanten Stakeholder als auch das lokale Angebot von sozialen Dienstleistungen.
- **Gezielte Aktionen.** Ausmaß von individuellen Ansätzen, angemessenen Arbeitsbedingungen und Karrierepfaden.
- **Verfügbarkeit von Unterstützungsleistungen.** Erstellung einer kohärenten Gesetzgebung und Finanzierung und die Förderung von Agenturen für „supported employment“ in ganz Europa.
- **Forschungsarbeit.** Unterstützung von Forschungen, um die Gründe für Arbeitslosigkeit besser zu verstehen, Entwicklung von detaillierten Arbeitslosenstatistiken und Analysen von benachteiligten Gruppen.

Außerdem ist es wichtig, dass die Kapitel auch eine spezifische Analyse über die Arbeitsbedingungen der Menschen enthalten, die im Bereich von Dienstleistungsangeboten im Arbeits- und Beschäftigungssektor arbeiten. Dies umfasst: Personalmangel, Aufwertung der Beschäftigten, Verbesserung der Attraktivität des Sektors, Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten.

Insbesondere möchte EASPD der Europäischen Kommission empfehlen, seine Beurteilung⁴¹ über die nationalen Unterstützungsstrukturen im Bereich Beschäftigung in den Prozess des Europäischen Semesters aufzunehmen. In dieser Beurteilung glaubt die Europäische Kommission, dass folgende Unterstützungsstrukturen auf nationaler Ebene verstärkt werden sollen:

- Mehr Kontinuität in der Bereitstellung von Unterstützungsleistungen in Bulgarien, Zypern, Griechenland, Spanien, Kroatien, Italien, Litauen, Malta und Rumänien
- Verstärkte individuelle Unterstützung in der Tschechischen Republik, Kroatien, Portugal, Rumänien, Zypern, Griechenland, Spanien, Italien, Lettland und Ungarn

³⁹ European Commission : Proposal for a Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market (2015)

⁴⁰ EASPD Briefing Paper on Tackling Long-term unemployment through support services (2015)

⁴¹ European Commission : Fact Sheet on Long-term unemployment (2015)



- Verstärktes Engagement von Arbeitgeber/innen in Ungarn, Deutschland, Frankreich, Kroatien, Tschechische Republik und Lettland.

Dieser Beurteilungsprozess sollte bereits 2016 in das Europäische Semester aufgenommen werden.

Die Europäische Kommission und die Nationalen Reformprogramme sollten das Europäische Semester auch als Gelegenheit für eine Beurteilung darüber nutzen, wie die Jugendgarantie auf nationaler Ebene umgesetzt wurde; und insbesondere, wie geeignet und zugänglich sie für Menschen mit Behinderungen ist. Dies wäre auch eine Gelegenheit zur Bewertung, wie die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung (2000/78) auf nationaler Ebene umgesetzt wurde.

VI. Resümee

Die Schlussfolgerungen des Berichts sind klar. Das Europäische Semester spielt bereits eine Rolle in der Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; allerdings nur in einem sehr geringen Ausmaß und manchmal mit negativen Auswirkungen. Die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten sollten eigene Kapitel über die Umsetzung der UN-BRK in ihre Länderberichte und Nationalen Reformprogramme aufnehmen – insbesondere die Artikel 19, 24 und 27. Die Umsetzung der UN-BRK durch das Europäische Semester ist unbedingt erforderlich, wenn Europa seine Menschenrechtsverpflichtungen einhalten und seine langfristigen Strategien (Europa 2020, Stabilitäts- und Wachstumspakt etc.) verwirklichen will.

Diese Schlussfolgerungen wurden über drei Kapitel gezogen.

Zu allererst erläutert der Bericht, warum das Europäische Semester – vorrangig ein Prozess zur wirtschaftlichen Koordination – die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, eines Menschenrechtsvertrags, unterstützen soll. Der Grund war klar. In Ergänzung zu den Empfehlungen des UN Komitees über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wählt das Europäische Semester eine eher ganzheitliche Perspektive von wirtschaftspolitischer Koordination und richtet daher seinen Fokus auch auf die Politikbereiche von Beschäftigung, Bildung und Langzeitpflege (neben vielen anderen Themen). Es wird deutlich, dass diese Politik große Auswirkungen auf das Leben in Europa von Menschen mit Behinderungen hat; insbesondere was ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, den Zugang zum Arbeitsmarkt, dem Bildungssystem und zu gemeindenahmen Unterstützungsleistungen betrifft. Das Europäische Semester spielt bereits eine Rolle bei der UN-Konvention; einerseits bei seiner Umsetzung und – manchmal – indem es der Umsetzung schadet.

Der Bericht beschäftigt sich auch mit der Frage, wie wichtig die Umsetzung der UN-BRK ist, wenn die Europäische Union ihre strategischen Gesamtziele erreichen will, insbesondere jene der Europa 2020 Strategie und des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Es ist wirklich wichtig, dass die 80 Millionen Menschen mit Behinderungen in Europa - und ihr Unterstützungsnetzwerk – in die Gesellschaft inkludiert werden, um die 2020 Ziele der Europäischen Union bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, der Senkung der Zahl von vorzeitigen Schulabbrecher/innen und der Reduktion



der Arbeitslosenraten zu erreichen. Gleichzeitig ist es in einem alternden Europa mit wachsenden Ungleichheiten unabdingbar, Menschen mit Behinderungen zu aktiven Beitragszahlenden der Gemeinschaft zu machen, um eine gesunde und nachhaltige öffentliche Finanzstruktur abzusichern und damit den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu stärken. Bei der Umsetzung der UN-Konvention geht es nicht nur um Menschen mit Behinderungen, sondern vor allem um die Art von Gesellschaft, in der wir leben möchten.

Um näher auszuführen, warum und wie das Europäische Semester bei der Umsetzung der UN-BRK hilfreich sein kann, wurden im zweiten Teil des Berichts die Auswirkungen des Europäischen Semesters auf drei Artikel der Konvention untersucht (Artikel 19 – Leben in der Gemeinschaft, Artikel 24 – Bildung und Artikel 27 - Arbeit und Beschäftigung). In jedem Kapitel wird zuerst erklärt, warum sich das Europäische Semester systematisch auf die Umsetzung des betreffenden Artikel konzentrieren soll, sowohl in Beziehung auf die Menschenrechte als auch auf die Erreichung der Ziele der Europa 2020 Strategie und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Weiters wird untersucht, was das Europäische Semester derzeit zur Umsetzung der einzelnen Artikel beiträgt (bzw. wo es ihr schadet); zum Abschluss werden konkrete und pragmatische Vorschläge gemacht, wie das Europäische Semester die Umsetzung dieser Artikel bestärken kann. Die Vorschläge sind damit verbunden, für diese Themen sowohl in den Länderberichten als auch in den Nationalen Reformprogrammen eigene Kapitel zu schaffen; einschließlich einer Bewertung, was unternommen wurde, um die Qualität der Dienstleistungsangebote zu verbessern und das Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Sektor zu erschließen.

Das dritte und letzte Kapitel dieses Berichts hat die wichtigsten Probleme beleuchtet, die der Umsetzung der UN-Konvention für Menschen mit Behinderungen durch hohe Dienstleistungsqualität in neun verschiedenen Ländern entgegenstehen: Österreich, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, Lettland, Rumänien und Slowenien.

For additional information, please contact

Thomas Bignal

Policy and Communications Officer

T. +32 2 282 46 11

thomas.bignal@easpd.eu

www.easpd.eu



Luk Zelderloo

Secretary General

T. +32 2 282 46 10

luk.zelderloo@easpd.eu

www.easpd.eu

