



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/270**  
**"Harmonisierung der**  
**Indikatoren im Bereich der**  
**Behinderung"**

Brüssel, den 26. September 2007

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zum Thema

**"Harmonisierung der Indikatoren im Bereich der Behinderung als Monitoring-Instrument  
zur Bewertung und Verbesserung der EU-Maßnahmen"**  
(Sondierungsstellungnahme)

---

Mit Schreiben vom 13. Februar 2007 ersuchte der künftige portugiesische Ratsvorsitz den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgendem Thema:

*"Harmonisierung der Indikatoren im Bereich der Behinderung als Monitoring-Instrument zur Bewertung und Verbesserung der EU-Maßnahmen"*  
(Sondierungsstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 17. Juli 2007 an. Berichterstatter war Herr JOOST.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 438. Plenartagung am 26./27. September 2007 (Sitzung vom 26. September) mit 160 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\*      \*

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Nach Auffassung des Ausschusses sollte wie im Bereich der Geschlechtergleichstellung ein Zeitplan erarbeitet werden, in dessen Rahmen ein Indikatorensatz sowie quantitative Ziele festgelegt würden, die von den Mitgliedstaaten in einer bestimmten Anzahl von vereinbarten prioritären Bereichen erreicht werden müssten, da sich auf diese Weise Fortschritte erzielen ließen und das Ziel, Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen herzustellen, ein Stück näher rücken würde.
- 1.2 Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu auf, für die Zusammenstellung eines zuverlässigen und kohärenten Indikatorensatzes sowie für die Festlegung quantitativer Ziele für die einzelnen Statistikbereiche und politischen Zielsetzungen Sorge zu tragen und den Mitgliedstaaten eine Frist für deren Erreichung zu setzen. Die vorstehend beschriebenen früheren Versuche, europäische Statistiken für diesen Bereich zu erstellen, sind bislang ergebnislos geblieben, und es gibt derzeit keinen auf Dauer angelegten Indikator, der regelmäßig erhoben werden könnte, z.B. im Rahmen der Indikatoren für die gesellschaftliche Inklusion. Die Schaffung eines solchen Indikators und die regelmäßige Messung sind unabdingbar für die Kohärenz der einschlägigen politischen Maßnahmen.
- 1.3 Der Ausschuss ruft ferner die hochrangige Expertengruppe für Behindertenfragen dazu auf, auf der Grundlage eines bereits in der ISTAT-Liste<sup>1</sup> bestehenden Satzes von Kernindikatoren, der jedoch auf den neuesten Stand gebracht werden muss, eine Liste mit den Prioritäten für die Sammlung von Daten zu erstellen.

---

<sup>1</sup>

ISTAT (Nationales Institut für Statistik/Italien), Projekt "Indicators on integration of disabled people into social life" (Indikatoren für die Integration behinderter Menschen in das gesellschaftliche Leben), Schlussbericht, Juni 2001, veröffentlicht von Eurostat.

- 1.4 Die Mitgliedstaaten sollten ihre Tätigkeit im Bereich der erhebungsbasierten Sammlung von Daten zum Thema Behinderungen fortsetzen und diese regelmäßig veröffentlichen, z.B. alle zwei Jahre. Außerdem sollte auf internationaler Ebene im Rahmen der Washingtoner Gruppe weiter an der Definition des Begriffs Behinderung gearbeitet werden.
- 1.5 Die bereits erzielten Fortschritte sollten im Rahmen der Europäischen Arbeitskräfteerhebung einer regelmäßigeren Bewertung unterzogen werden. Der Ausschuss für Sozialschutz und der Beschäftigungsausschuss könnten künftig einen Satz von Indikatoren zusammenstellen, zu denen anders als bei unabhängigen Einzelinitiativen in regelmäßigen Abständen Daten erhoben würden.
- 1.6 Der Ausschuss fordert die Kommission daher nachdrücklich dazu auf, im Rahmen der Eurostat-Erhebungen auch ein kohärentes Modul zum Thema Behinderungen zu erstellen, bei dem die vorstehend genannten Aspekte berücksichtigt werden; um eine gründliche Bewertung der Maßnahmen zu ermöglichen, sollten außerdem regelmäßig Berichte verfasst und Prioritäten festgelegt werden.
- 1.7 Die Behindertenorganisationen in den Mitgliedstaaten sollten in die Arbeiten zur Festlegung der Indikatoren einbezogen werden, denen in dem jeweiligen Mitgliedstaat Priorität eingeräumt wird. Durch die Schaffung einheitlicher Indikatoren und die Sammlung von Daten kann die Wirksamkeit der von den einzelnen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen gemessen werden, was einen Austausch beispielhafter Verfahren ermöglicht.

## 2. **Einleitung**

- 2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt das Ersuchen des portugiesischen Ratsvorsitzes um Stellungnahme zum Thema "*Harmonisierung der Indikatoren im Bereich der Behinderung*" sowie dessen Wunsch, der Europäischen Union geeignete Instrumente zur Sammlung zuverlässiger und vergleichbarer Daten an die Hand zu geben, auf deren Grundlage die gesellschaftliche Inklusion von Menschen mit Behinderungen bewertet werden kann.
- 2.2 Menschen mit Behinderungen machen über 15% der Gesamtbevölkerung aus, eine Zahl, die mit der zunehmenden Bevölkerungsalterung weiter steigen wird. In der erweiterten EU leben demnach derzeit über 50 Mio. behinderte Menschen<sup>2</sup>. In der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) 2005 werden jedoch Kinder und ältere Menschen mit Behinderungen sowie in Heimen lebende Behinderte nicht berücksichtigt.

---

<sup>2</sup>

Quelle: Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) 2005.

- 2.3 Um zu gewährleisten, dass behinderte Menschen ihre in den EU-Gründungsverträgen sowie in der Europäischen Grundrechtecharta festgeschriebenen sozialen Rechte, u.a. den freien Personenverkehr, tatsächlich wahrnehmen können, müssen die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten und die vor Ort ergriffenen Maßnahmen auf der Grundlage einer gemeinsamen Ausgangsbasis bewertet werden. Dies ist ein erster Schritt hin zur Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen, durch die sichergestellt werden kann, dass Menschen mit Behinderungen in den Genuss derselben Rechte gelangen wie Nicht-Behinderte.
- 2.4 Es gibt unterschiedliche Indikatoren, anhand deren die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Inklusion behinderter Menschen in die Gesellschaft bewertet werden können: behindertengerechter Zugang zu Gebäuden, Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Zugang zu Bildungswesen und Kultur sowie barrierefreier Zugang zu den Diensten der Informationsgesellschaft, um nur einige Beispiele zu nennen. Eine Bewertung der in diesen Bereichen von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen und deren Auswirkungen ist von entscheidender Bedeutung.

### 3. **Mangelnde Abstimmung der bestehenden rechtlichen und politischen Instrumente**

- 3.1 In der kürzlich verabschiedeten UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird auf zahlreiche Bereiche hingewiesen, in denen dringend für eine durchgängige Einbeziehung der Belange behinderter Menschen gesorgt werden muss. Die EU-Mitgliedstaaten sollten diesen Forderungen nachkommen und die Konvention unverzüglich ratifizieren. Die EU muss geeignete Maßnahmen ergreifen, um die in der UN-Konvention, die die EG unterzeichnet hat, festgelegten Ziele zu verwirklichen und den dort festgeschriebenen Grundsätzen zu entsprechen. Alle Länder sowie die EU sollten überdies dazu aufgefordert werden, zugleich auch das freiwillige Zusatzprotokoll zu unterzeichnen, das Teil der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist.
- 3.2 In dem EU-Aktionsplan zugunsten behinderter Menschen<sup>3</sup> wurden ehrgeizige Ziele festgelegt, nämlich die uneingeschränkte Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (2000/78/EG), die durchgängige Einbeziehung der Belange behinderter Menschen in alle einschlägigen Gemeinschaftsmaßnahmen und die Verbesserung der Zugänglichkeit für alle. Um diese Ziele zu erreichen, müssen für die einzelnen politischen Prioritäten Indikatoren definiert werden, so dass die von den Mitgliedstaaten in den jeweiligen Bereichen erzielten Fortschritte bewertet und quantifizierbare Zielsetzungen festgelegt werden können.
- 3.3 Die im November 2000 verabschiedete Richtlinie 2000/78/EG untersagt die Diskriminierung behinderter Menschen in den Bereichen Beschäftigung und berufliche Bildung. Eine Bewertung der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten über die reine Übernahme in nationales Recht hinausgehend gestaltet sich jedoch schwierig, da in Ermangelung vergleichbarer Daten

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/disability/index\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/disability/index_de.html).

nicht beurteilt werden kann, ob die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen infolge der Umsetzung der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten gestiegen ist.

- 3.4 In dem Aktionsplan des Europarates zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft wurde eine Reihe konkreter Ziele in zahlreichen Bereichen des gesellschaftlichen und politischen Lebens festgelegt, die für alle 46 Mitgliedstaaten gelten und von diesen umgesetzt werden müssen. Es wurde eine Redaktionsgruppe eingesetzt, die Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte erarbeiten soll.
- 3.5 Im Rahmen der Lissabon-Strategie hat sich die EU ehrgeizige Ziele gesteckt, u.a. eine Anhebung der Beschäftigungsquote behinderter Menschen sowie eine stärkere soziale Eingliederung. Diese Ziele lassen sich nur dann erreichen, wenn konkrete Maßnahmen zur Gewährleistung der vollständigen gesellschaftlichen Inklusion behinderter Menschen sowie zur Beseitigung der Barrieren ergriffen werden, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Dienstleistungen erschweren.
- 3.6 Für sämtliche Politikbereiche, die Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen haben und in denen ihre gesellschaftliche Inklusion verbessert oder die Wahrung ihrer Rechte gewährleistet werden kann, müssen Indikatoren erarbeitet werden, die eine Messung der Fortschritte sowie eine Gesamtbewertung der Ergebnisse ermöglichen, die aufgrund der einzelnen auf europäischer Ebene ergriffenen Maßnahmen erzielt wurden. Auch die bestehenden Rechtsvorschriften müssen im Hinblick auf Änderungen oder Verbesserungen einer Bewertung unterzogen werden.

#### 4. **Notwendigkeit zuverlässiger und vergleichbarer Daten**

##### 4.1 *Bestehende Methoden der Datenerhebung*

- 4.1.1 Der EWSA bedauert das Fehlen von Indikatoren im Bereich der Behinderung sowie insbesondere den mangelnden politischen Willen der EU, gemeinsame Indikatoren zur Unterstützung und Bewertung der einschlägigen Maßnahmen festzulegen.
- 4.1.2 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass Eurostat mehrere interessante Projekte durchgeführt und Initiativen ergriffen hat, die auf die Entwicklung einer regelmäßigen, koordinierten Datenerhebung zu bestimmten Aspekten der Behinderung in ganz Europa abzielen: Im Rahmen des Moduls "Gesundheit" des Haushaltspanels der Europäischen Gemeinschaft (ECHP) wurden im Zeitraum 1994-1996 einige Daten zum Thema Behinderungen erhoben, die in Taschenbuchformat veröffentlicht wurden; überdies wurden 2002 im Rahmen der Europäischen Arbeitskräfteerhebung auch Daten zur Beschäftigung behinderter Menschen erhoben, um einen koordinierten und harmonisierten Beitrag zur Sitzung der Washingtoner Gruppe ("Behinderungsstatistiken") der Statistikabteilung der Vereinten Nationen (UNSD) leisten zu können; außerdem hat Eurostat das Europäische Projekt zur Messung von Behinderungen (European Disability Measurement - EDM) ins Leben gerufen.

Im Jahre 2002 kamen die europäischen Direktoren für Sozialstatistik überein, einen Rahmen für die regelmäßige Erhebung harmonisierter Daten durch Gesundheitsbefragungen und/oder Erhebungsmodule zur Gesundheit abzustecken, und errichteten das Europäische Gesundheitserhebungssystem (EHSS). In diesem Zusammenhang einigten sich die Mitgliedstaaten Ende 2006 auf die endgültige Version eines Fragebogens für die Europäische Gesundheitsumfrage (EHIS), die erstmals 2007-2009 stattfinden wird und Fragen zu verschiedenen Aspekten der Behinderung umfasst. Des Weiteren wurde der Punkt Behinderung auch in die Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC)<sup>4</sup> aufgenommen.

Im Arbeitsprogramm von Eurostat für das Jahr 2007 ist die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsstatistiken über Behinderung und gesellschaftliche Inklusion im Rahmen des Europäischen Statistischen System (ESS)<sup>5</sup> vorgesehen, damit in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen die für die Überwachung der Situation behinderter Menschen erforderlichen vergleichbaren Daten zusammengetragen werden können. Bis Mitte 2008 sollte, mit finanzieller Unterstützung durch Eurostat, ein neues Erhebungsmodul zu Behinderung und gesellschaftlicher Integration soweit entwickelt sein, dass es in Form eines Pilotprojekts in den Mitgliedstaaten eingeführt werden kann.

All diese Entwicklungen erfolgen auf der Grundlage der Internationalen Klassifizierung für Funktionalität, Behinderung und Gesundheit (ICF) der Weltgesundheitsorganisation.

- 4.1.3 Auf internationaler Ebene hat sich Eurostat dazu verpflichtet, auf der Grundlage der ICF der Weltgesundheitsorganisation im Rahmen der Washingtoner Gruppe für behinderungsbezogene Statistiken (Washington Group on Disability Statistics<sup>6</sup>) globale Indikatoren zur Messung von Behinderungen zu erarbeiten. Der Europarat hat außerdem einen methodologischen Leitfaden für die Erarbeitung von Indikatoren für den sozialen Zusammenhalt veröffentlicht<sup>7</sup>.
- 4.1.4 In dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz wird der Rahmen für künftige Maßnahmen in diesem Bereich vorgegeben. Durch die Verabschiedung dieser Verordnung wird außerdem die für die Sammlung von Daten zum Thema Behinderungen durch die Mitgliedstaaten erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen werden, die bislang gefehlt hat.

---

4 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1913.47567825,1913\\_58814988&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL#B](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1913.47567825,1913_58814988&_dad=portal&_schema=PORTAL#B)

5 Zum Europäischen Statistischen System siehe: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1153.47169267,1153\\_47183518&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1153.47169267,1153_47183518&_dad=portal&_schema=PORTAL)

6 Zur Washingtoner Gruppe siehe: <http://www.cdc.gov/nchs/citygroup.htm>

7 "Concerted development of social cohesion indicators - Methodological guide", Council of Europe Publishing.

## 4.2 *Notwendigkeit weiterer europäischer Indikatoren*

- 4.2.1 Artikel 31 der UN-Konvention besagt, dass alle Signatarstaaten verpflichtet sind, die zur Festlegung und Durchführung der Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung der Konvention erforderlichen Informationen, u.a. statistische Daten und Forschungsergebnisse, zu sammeln. Der Ausschuss ruft die EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu auf, dieser Verpflichtung nachzukommen.
- 4.2.2 Der EWSA begrüßt die vorstehend genannten Initiativen, bedauert jedoch ihre mangelnde Harmonisierung und das Fehlen auf der Grundlage dieser Initiativen vereinbarter politischer Indikatoren, mit deren Hilfe die Situation behinderter Menschen analysiert, die Ergebnisse der einschlägigen Maßnahmen und gesetzlichen Regelungen gemessen und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bewertet werden könnten.
- 4.2.3 Es müssen Indikatoren zur Messung der Beschäftigungsquote behinderter Menschen erarbeitet werden, damit die bestehenden Probleme besser verstanden und entsprechende Maßnahmen geplant werden können. Der Europäische Rat hat auf seiner Frühjahrstagung 2006 erneut die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Anhebung der Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen bekräftigt.
- 4.2.4 Die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU sollte ebenso wie die einschlägigen gesetzlichen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten einer Wirkungsanalyse unterzogen werden, damit künftige politische bzw. legislative Maßnahmen besser geplant werden können.
- 4.2.5 Daten zur Diskriminierung müssen künftig in Verbindung mit Indikatoren für andere Bereiche, wie etwa Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Beschäftigung, gesellschaftliche Inklusion usw. gespeichert werden, um ein kohärentes Bild der Probleme behinderter Menschen einschließlich der dabei bestehenden Wechselbeziehungen zeichnen zu können.
- 4.2.6 Um die komplexen Ursachen für die soziale Ausgrenzung behinderter Menschen verstehen zu können, muss auch der Bereich der gesellschaftlichen Inklusion einer weiteren Bewertung unterzogen werden. Dabei müssen Probleme wie z.B. die Einkommensfrage, aber auch die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben (Vertretung, Zugang zu Verbänden, Freiwilligentätigkeit, Politik usw.) sowie der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, Kultur, Kommunikationsmitteln und sozialen Diensten bewertet werden.
- 4.2.7 Bereits erfolgreich erprobte Lösungen, etwa der europäische Parkausweis, sollten als Vorbild für die Umsetzung neuer, ebenso beispielhafter Lösungen dienen, wobei dies aber ohne einen Indikatorensatz zur Messung der gesellschaftlichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage relevanter und vergleichbarer Daten nicht möglich sein wird.

#### 4.3 Schwierigkeiten bei der Festlegung europäischer Indikatoren

- 4.3.1 Derzeit gibt es auf europäischer Ebene mit Ausnahme der Datensammlungen im Rahmen der MOK<sup>8</sup> und des Projekts ECHIM<sup>9</sup> keinerlei Absprache hinsichtlich der Festlegung gemeinsamer Indikatoren für die Daten, die von den Mitgliedstaaten zur Bewertung des Grads der gesellschaftlichen Inklusion behinderter Menschen zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollte den Mitgliedstaaten eingehender erläutert werden, warum die Sammlung von Daten zum Thema Behinderungen von großer Bedeutung ist.
- 4.3.2 Die Zahl der behinderten Menschen in der EU wird im Rahmen der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) geschätzt, aber dabei bleiben die in Heimen untergebrachten Behinderten sowie Kinder und ältere Menschen mit Behinderungen unberücksichtigt, was die Aussagekraft der Daten mindert.
- 4.3.3 In den einzelnen Mitgliedstaaten wird der Begriff Behinderung unterschiedlich definiert; diese Definition sollte erweitert werden, so dass sie auch Menschen mit psychischen Problemen umfasst, die in den einzelstaatlichen Statistiken oftmals nicht berücksichtigt werden. Die Beschreibung des Personenkreises mit Behinderungen sollte von Artikel 1 Absatz 2 der UN-Konvention ausgehen, um eine umfassende Grundlage zur Eingrenzung der Gruppen zu schaffen, die unter den Begriff "Menschen mit Behinderung" fallen.
- 4.3.4 Menschen mit Behinderungen bilden eine heterogene Gruppe, und es ist schwierig, Bewertungskriterien festzulegen. Der Indikatorensatz sollte daher die Verschiedenartigkeit der Behinderungen ebenso wie die unterschiedlichen Politikbereiche mit Auswirkungen auf das Leben behinderter Menschen berücksichtigen und die Hindernisse ermitteln lassen, die einer gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben entgegenstehen.

Brüssel, den 26. September 2007

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

Der Generalsekretär  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Dimitris DIMITRIADIS**

**Patrick VENTURINI**

---

<sup>8</sup> Open Method of Coordination - Methode der offenen Koordinierung.

<sup>9</sup> European Community Health Indicators Monitoring - Europäisches Projekt zur Überwachung der Gesundheitsindikatoren.