

Unterschiedliche Politikansätze zur Arbeitsmarkt-Integration von Menschen mit Behinderung: Eine volkswirtschaftliche Perspektive

Eva Deuchert und Helge Liebert

Inhaltsverzeichnis

2.1	Einleitung	24
2.2	Integrationspolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz	26
2.2.1	Antidiskriminierungsgesetze	26
2.2.2	Beschäftigungsquoten	27
2.2.3	Zuschüsse für Arbeitgeber	27
2.2.4	Regeln für existierende Beschäftigungsverhältnisse	28
2.2.5	Rentensysteme	28
2.3	Wirksamkeit von Integrationspolitik	30
2.3.1	Gesetzliche Rahmenbedingungen	31
2.3.1.1	Antidiskriminierungsgesetze	31
2.3.1.2	Quotenregelungen	32
2.3.1.3	Rentensysteme	34
2.3.2	Spezielle Maßnahmen	37
2.3.2.1	Supported Education/Employment	37
2.3.2.2	Lohnzuzahlungen oder Einarbeitungszuschüsse	38
2.4	Zusammenfassung und Fazit	41
	Literatur	41

E. Deuchert (✉) · H. Liebert
Center for Disability and Integration (CDI-HSG),
Universität St. Gallen (HSG), Rosenbergstrasse 51, 9000 St. Gallen, Schweiz
E-Mail: eva.deuchert@unisg.ch

H. Liebert
E-Mail: helge.liebert@unisg.ch

Zusammenfassung

Dieser Artikel erläutert und beurteilt die politischen Maßnahmen zur Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt aus ökonomischer Perspektive. Es wird eine Übersicht über den gesetzlichen Antidiskriminierungsschutz, verpflichtende Beschäftigungsquoten, Arbeitgeberanreize in Form von Beschäftigungszuschüssen, den Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse sowie die Ausgestaltung der Rentensysteme im deutschsprachigen Raum gegeben. Die ökonomische Intuition hinter den verschiedenen Ansätzen wird erläutert. Abschließend erfolgt eine Beurteilung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen unter Berücksichtigung neuerer Forschungsergebnisse.

2.1 Einleitung

Menschen mit Behinderung sind eine bedeutende Bevölkerungsgruppe. Die Weltgesundheitsorganisation schätzt, dass weltweit mehr als eine Milliarde Menschen (ca. 15 % der Weltbevölkerung) mit einer Form von Behinderung leben (WHO 2011). Allein in Deutschland lebten im Jahr 2009 laut Statistischem Bundesamt 9,6 Mio. Menschen mit einer anerkannten Behinderung. Durchschnittlich ist damit jeder neunte Einwohner (11,7 %) der Bundesrepublik betroffen. Zudem ist die Tendenz steigend: Gegenüber 2005 wurde 2009 ein Anstieg von 11 % registriert – knapp eine Million zusätzlich betroffene Personen (Statistisches Bundesamt 2011). Österreich und die Schweiz verzeichnen ähnliche Trends. Gleichzeitig ist die Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt allenfalls mangelhaft. Im OECD Durchschnitt liegt die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung lediglich bei knapp über 40 % (OECD 2010). Nur 41 % aller Personen mit Behinderung in Deutschland hatten einen Job im Jahr 2005 (Tab. 2.1). Die Beschäftigungsquoten in der Schweiz und Österreich waren mit rund 50 % nur geringfügig höher.

Für die meisten Betroffenen ist diese Situation wenig zufriedenstellend: Vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu sein, bedeutet von weiten Teilen des gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen zu sein. Es geht einher mit dem Verlust der finanziellen Unabhängigkeit

Tab. 2.1 Kennzahlen zur Situation von Menschen mit Behinderung. (Quelle: OECD 2010)

	Anteil der Leistungsempfänger (2007)	Anteil Ausgaben am BIP (2007)	Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung (2005)
Deutschland	4,4	1,1	41,0
Österreich	4,6	1,6	48,3
Schweiz	5,4	1,9	52,1

Anmerkungen: Alle Angaben in Prozent. Leistungsempfänger und Beschäftigungsquote angegeben als Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

und der Möglichkeit, ein vollständig selbstbestimmtes Leben zu führen. Studien zeigen, dass die Abhängigkeit von Sozialleistungen mit Unzufriedenheit und schlechterer Gesundheit assoziiert ist (Clark und Oswald 1994; Tefft 2011).

Für Arbeitgeber ist die niedrige Beschäftigungsquote gleichermaßen unbefriedigend. Nur vergleichsweise wenige Menschen haben von Geburt an eine Behinderung,¹ die Mehrzahl der Betroffenen entwickelt diese erst im Laufe des Berufslebens. Wenn Betroffene ihre Arbeit vollständig niederlegen und sich in die Abhängigkeit staatlicher Leistungen begeben, bedeutet das für Unternehmen in der Regel den Verlust einer qualifizierten Arbeitskraft. Auch wenn die Erwerbsfähigkeit eines Menschen eingeschränkt ist, so ist eine Weiterbeschäftigung (zumindest in Teilzeit) häufig wünschenswert für das Unternehmen.

Insbesondere aber ist der Anstieg an Menschen mit Behinderung verbunden mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten: Leistungen für Menschen mit Behinderung verzehren rund ein bis zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts im deutschsprachigen Raum (Tab. 2.1). Angesichts dieses enormen Umfangs und unter dem Druck einer weiterhin ansteigenden Zahl an Leistungsempfängern ist die Politik bestrebt, die Kosten zu reduzieren. Der effektivste Weg, dieses Ziel dauerhaft zu sichern, liegt in der Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt. Integrationspolitische Reformen sind daher von hoher Bedeutung.

Gemäß dem Prinzip „Rehabilitation vor Rente“ haben insbesondere die Versicherungsträger und Arbeitsagenturen in den letzten Jahren verstärkt die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt gefördert. Allein die Ausgaben für die Eingliederungshilfe in Deutschland beliefen sich auf rund 12,5 Mrd. € im Jahr 2008 (Statistisches Bundesamt 2010). Die Schweizer Invalidenversicherung verzeichnete 2010 Ausgaben von 1,7 Mrd. Franken für individuelle Maßnahmen (BSV 2010), die Behindertenhilfe in Österreich betrug 2009 rund 1,2 Mrd. € (Statistik Austria 2011). Angesichts der substanziellen Ausgaben und der Vielzahl an integrationspolitischen Möglichkeiten ist eine sorgfältige, wissenschaftlich fundierte Wahl der politischen Maßnahmenkombination unabdingbar. Nur so kann eine wirksame und kosteneffiziente Lösung gewährleistet werden.

Das Ziel dieses Kapitels ist es, eine Übersicht über die Integrationspolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz zu geben und Unterschiede aufzuzeigen, die Intuition hinter den verschiedenen Maßnahmen zu erläutern und letztendlich ihre Wirksamkeit anhand der Ergebnisse der ökonomischen Forschung zu beurteilen.

Der nächste Abschnitt stellt die Integrationspolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz vor und vergleicht sie. Im dritten Abschnitt werden die Integrationsmaßnahmen im Licht der Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Forschung analysiert. Abschließend wird auf Probleme hingewiesen und ein vorläufiges Fazit gezogen.

¹ Zum Beispiel entfielen 2010 nur 5 % der Neubezüge an Renten der Schweizer Invalidenversicherung auf Menschen mit Geburtsgebrechen (BSV 2010).

2.2 Integrationspolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung, zur Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven und zur Sicherung ihres Unterhalts hat die Politik verschiedene Maßnahmen implementiert. Der folgende Teil soll eine Übersicht über die Situation der Integrationspolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz geben. Eine vergleichende Übersicht aller drei Systeme wird vor allem dadurch erschwert, dass Leistungen für Menschen mit Behinderung oft von verschiedensten Trägern bereitgestellt werden. In Deutschland ist nicht nur die Rentenversicherung ein bedeutender Leistungsträger, sondern auch die Arbeitsagenturen und die Krankenkassen für Leistungen der beruflichen und medizinischen Rehabilitation, die Berufsgenossenschaften sowie die Integrations-, Sozial- und Jugendämter. In der Schweiz wird zwar der überwiegende Anteil der Leistungen durch die Invalidenversicherung erbracht und koordiniert, doch auch die Arbeitsvermittlungszentren und die Unfallversicherung sind beteiligt. In Österreich übernimmt unter anderem das Bundessozialamt viele Leistungen und ergänzt die Sozialversicherungsträger. Im Folgenden wird ein vergleichender Überblick über den gesetzlichen Antidiskriminierungsschutz, Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt und die Prinzipien der Rentenzuteilung gegeben.

2.2.1 Antidiskriminierungsgesetze

Speziell zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz Gesetze geschaffen, welche die gesellschaftliche Gleichstellung garantieren sollen. Die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung durch den Staat ist in der Regel durch verfassungsrechtliche Gebote zur Gleichbehandlung und spezielle Gesetze für öffentliche Träger geregelt. Zur Regelung der Verhältnisse der Bürger untereinander wurden eigene Gesetze geschaffen, welche primär arbeitsrechtliche Relevanz haben. In Deutschland wurde zu diesem Zweck das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) eingeführt, welches Benachteiligungen unter anderem aufgrund von Behinderungen explizit verbietet und zur Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung Rechtsansprüche gegenüber Arbeitgebern und anderen Privatpersonen einräumt. In Österreich hingegen sind diese Ansprüche im Bundesbehindertengleichstellungsgesetz (BGStG) geregelt und aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (GlBG) ausgegliedert. In der Schweiz existiert ebenfalls eine separate Regelung durch das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG). Diese Gesetze verbieten ausdrücklich Benachteiligungen aufgrund einer Behinderung bei der Einstellung, beim beruflichen Aufstieg und bei den Arbeitsbedingungen und garantieren sozialen Schutz sowie den Zugang zu Bildung und weiteren öffentlichen Gütern.

2.2.2 Beschäftigungsquoten

Um die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung zu erhöhen, wurden Arbeitgeber in Deutschland und Österreich gesetzlich dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderung einzustellen. Arbeitgeber in Deutschland müssen gemäß § 71 SGB IX in Betrieben mit mindestens 20 Arbeitnehmern 5 % Menschen mit anerkannter Behinderung (Schwerbehinderte) beschäftigen. In Österreich schreibt § 3 des Behinderteneinstellungsgesetzes (BEinstG) eine Beschäftigungsquote von 4 % für Betriebe ab 25 Beschäftigten vor. Auch hier müssen Menschen mit staatlich anerkannter Behinderung, sogenannte „begünstigte Behinderte“ (Grad der Behinderung von mindestens 50 %) eingestellt werden. Die Gesetzgebung in beiden Ländern sieht Strafzahlungen bei Nichteinhaltung dieser Quoten vor. Diese Ausgleichsabgaben sind abhängig von der Größe des Betriebs und können bis zu 260 € (Deutschland) bzw. 336 € (Österreich) monatlich pro nicht beschäftigter Person betragen. Gleichzeitig sind diese Abgaben in Deutschland strikt zweckgebunden, das heißt, sie dürfen nur für Leistungen verwendet werden, welche die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Arbeitsleben direkt fördern. In Österreich fließen die Abgaben in den sogenannten Ausgleichstaxfonds, welcher ebenfalls für Leistungen der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung aufkommt. Schweizer Arbeitgeber hingegen unterliegen keiner gesetzlichen Verpflichtung, Menschen mit Behinderung einzustellen. Die Einführung einer verpflichtenden Beschäftigungsquote als Teil der 6. IV Revision wurde 2010 im Nationalrat abgelehnt. Nur eine Minderheit der Parlamentarier und die Gewerkschaftsdachverbände hatten den Vorschlag unterstützt.

2.2.3 Zuschüsse für Arbeitgeber

In allen drei Ländern können Arbeitgeber Zuschüsse beanspruchen, wenn sie Arbeitnehmer mit Behinderung beschäftigen. Im Vordergrund stehen hier Beihilfen, welche anfängliche behinderungsbedingte Leistungseinschränkungen und Aufwände für die Arbeitsplatzanpassung ausgleichen und so einen positiven Einfluss auf die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber haben sollen. In der Regel sind diese Art Zuschüsse daher zeitlich befristet. Der reguläre Eingliederungszuschuss (§ 218 Abs. 2 SGB III) in Deutschland muss bei der Agentur für Arbeit beantragt werden und sieht eine Förderhöhe von maximal 70 % des Arbeitsentgeltes für eine Dauer von bis zu 24 Monaten vor. In besonders betroffenen Fällen beträgt die reguläre Förderungsdauer bis zu 36 Monate (§ 219 SGB III) und kann bei Arbeitnehmern fortgeschrittenen Alters auf bis zu 96 Monate ausgeweitet werden. Gleichzeitig ist eine jährliche Minderung der Zuschüsse gemäß der Steigerung der Arbeitsleistung des Beschäftigten vorgesehen, mindestens aber zehn Prozentpunkte. Die entsprechende Leistung in Österreich ist die Entgeltbeihilfe des Bundessozialamts, welche bis zu 50 % des Bruttogehaltes abzüglich pauschal 50 % der Lohnnebenkosten betragen kann und auf maximal 700 € begrenzt ist. Die Entgeltbeihilfe kann jährlich neu beantragt werden. Außerdem kann bei Gründung eines neuen Dienstverhältnisses Integrationsbeihilfe von im Regelfall

maximal 500 € monatlich für ein Jahr gezahlt werden. Dies ermöglicht die behinderungsgerechte Anpassung von Arbeitsplätzen oder die Übernahme von externen Schulungs- und Weiterbildungskosten. Bei der Einstellung einer Person mit Behinderung entfallen für den Arbeitgeber zudem unbefristet alle lohnsummengebundenen Steuern und Abgaben für diesen Mitarbeiter. Schweizer Arbeitgeber können ebenfalls bei der Invalidenversicherung einen Einarbeitungszuschuss beantragen, sofern die versicherte Person zu Beginn des Arbeitsverhältnisses noch nicht die zu erwartende Leistungsfähigkeit aufweist (begrenzt auf 80 % des zuletzt erzielten Erwerbseinkommens für maximal 180 Tage). Zur Minderung des finanziellen Risikos wird der Arbeitgeber zudem bei einem Rückfall des Arbeitnehmers innerhalb von zwei Jahren nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses für Beitragserhöhungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge und der Krankentaggeldversicherung entschädigt. Natürlich ist diese Übersicht an Förderungsmaßnahmen nicht vollständig. In allen drei Ländern existiert eine Vielzahl an weiteren Zuschüssen verschiedener Träger für Menschen mit Behinderung, welche unter anderem die Schaffung von betrieblichen Ausbildungsverhältnissen, die Einstellung älterer Arbeitnehmer oder Langzeitarbeitsloser gezielt fördern sollen. Weiterhin können Arbeitnehmer selbst verschiedene Förderungen bei Aufnahme einer Beschäftigung beantragen.

2.2.4 Regeln für existierende Beschäftigungsverhältnisse

Darüber hinaus gibt es spezielle Regelungen für existierende Beschäftigungsverhältnisse von Arbeitnehmern mit Behinderung. So genießen Beschäftigte mit Behinderung in Deutschland und Österreich einen verschärften Kündigungsschutz. Dieser wurde eingeführt, um diskriminierenden Entlassungen vorzubeugen und Arbeitnehmer mit Behinderung zu schützen. In Deutschland ist laut § 85 SGB IX eine Kündigung nur mit Zustimmung des zuständigen Integrationsamtes möglich. Österreichische Arbeitgeber müssen ebenfalls gemäß § 8 BEinstG die Zustimmung des Behindertenausschusses beantragen. Mit dem erklärten Ziel, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung zu stärken, wurde diese Regelung in Österreich jedoch für neue Beschäftigungsverhältnisse ab Anfang 2011 ausgesetzt. Arbeitgeber sind grundsätzlich eher bereit, Arbeitnehmer mit Behinderung einzustellen, wenn sie die Möglichkeit haben, sich von Mitarbeitern, mit denen sie unzufrieden sind, einfacher zu trennen. Im Gegenzug wurden die Ausgleichsabgaben angehoben. Das Schweizer Recht hingegen sieht keinen besonderen Kündigungsschutz für Menschen mit Behinderung vor. Allein in Deutschland haben Arbeitnehmer mit Behinderung außerdem Anspruch auf fünf zusätzliche Tage Urlaub im Jahr.

2.2.5 Rentensysteme

Einer der wichtigsten Faktoren, der das Arbeitsangebot von Menschen mit Behinderung bestimmt, ist die Ausgestaltung des Rentensystems (Autor und Duggan 2003, 2006). Zum

einen ist die Invalidenversicherung ein wichtiger Kostenträger für berufliche Rehabilitationsmaßnahmen. Es stellt sich daher die Frage, wann und wie die Invalidenversicherung eingreifen soll. Zum anderen sichert die Invalidenversicherung das Einkommen, falls eine Person aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung steht. Wie jede andere Sozialversicherung auch, hat die Invalidenversicherung ein inhärentes Problem (Bound et al. 2004): Auf der einen Seite wünschen wir uns alle, dass unser Lebensstandard im Falle einer Invalidität abgesichert ist. Auf der anderen Seite birgt eine großzügige Versicherung jedoch das Risiko, dass die Versicherung ausgenutzt wird. Im extremsten Fall versuchen Menschen, für die keine Anspruchsgrundlage für Versicherungsleistungen besteht, trotzdem Versicherungsleistungen zu erhalten. Aber auch Menschen, die diese Leistungen zu Recht zugesprochen erhalten, haben bei einer Verbesserung ihres Gesundheitszustands einen geringeren Anreiz, die Invalidenversicherung wieder zu verlassen. Dieses Problem wird in der volkswirtschaftlichen Literatur als *Moral Hazard* bezeichnet. Ist dieses Problem ausgeprägt, so steht einem relativ hohen Zustrom von neuen Invalidenrenten ein relativ geringer Abfluss entgegen. Dies ist in der Realität zu beobachten. So sind beispielsweise in der Schweiz im Jahr 2010 verglichen mit dem Bestand des Vorjahres 6,1 % neue IV-Rentnerinnen und Rentner hinzugekommen, die Invalidenversicherung aus anderen Gründen als Tod oder Übertritt in die Altersversicherung verlassen haben jedoch lediglich 1 % der Leistungsbezieher (BSV 2010). Die Höhe der Renten und die Befristung von Ansprüchen haben daher einen bedeutenden Einfluss auf die Arbeitsbereitschaft von Menschen mit Behinderung.

Die Höhe einzelner Renten ist abhängig von der individuellen Beitragsdauer, dem zuvor erzielten Einkommen und dem Ausmaß der Minderung der Erwerbsfähigkeit. Insbesondere die Differenzierung, wie stark die Erwerbsfähigkeit einer Person durch ihre Behinderung gemindert ist und in welchem Ausmaß dadurch ein Anspruch auf Rente begründet ist, unterscheidet sich in den verschiedenen Ländern. In Deutschland erfolgt die Zuteilung einer (halben) Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung, wenn die Arbeitsfähigkeit eines Menschen durch seine Behinderung auf drei bis unter sechs Stunden täglich sinkt. Eine Rente wegen voller Erwerbsminderung kann beansprucht werden, wenn die Erwerbsfähigkeit auf unter drei Stunden sinkt. Als Maßstab für die Ermessung der Arbeitsfähigkeit gelten grundsätzlich alle Tätigkeiten des allgemeinen Arbeitsmarkts, unabhängig vom erlernten Beruf. Die Schweizer Invalidenversicherung verwendet eine noch genauere Einstufung und unterscheidet je nach Invaliditätsgrad zwischen Viertel-, Halb-, Dreiviertel- und ganzen Renten. Anders als in Deutschland ist der Invaliditätsgrad jedoch nicht unabhängig von einem tatsächlichen Einkommensverlust, sondern wird bestimmt durch das Verhältnis zwischen hypothetischem und tatsächlichem Einkommen. Die österreichische Pensionsversicherungsanstalt hingegen wendet keine Abstufung der Pensionshöhe entsprechend dem Grad der Behinderung an. Eine Rente wird entweder voll zugesprochen, falls die Erwerbsfähigkeit unter 50 % des Entgelts einer gesunden Person in zumutbarer Tätigkeit fällt, oder gar nicht. Für Facharbeiter in einem gelernten Beruf gilt ausschließlich dieser Beruf als Maßstab, für ungelernte Arbeiter hingegen gelten alle Tätigkeiten des allgemeinen Ar-

beitsmarkts als zumutbar. Ähnlichen Berufsschutz genießen zudem ältere Arbeitnehmer mit langjähriger Beschäftigung.

Die finanziellen Anreize sind zudem häufig so gesetzt, dass Menschen ihre Rentenansprüche verlieren, wenn das zusätzliche Arbeitseinkommen oder der Umfang einer neu aufgenommenen Beschäftigung bestimmte Grenzen überschreiten. Analog zur Rentenzuteilung verliert ein Arbeitnehmer in Deutschland automatisch seine halbe Rente, wenn er mehr als drei Stunden pro Tag arbeitet, bei mehr als sechs Stunden verliert er die Rente vollständig – unabhängig davon wie hoch sein Zuverdienst tatsächlich ist. Dadurch, dass in der Schweiz die Rente gemäß dem Invaliditätsgrad bemessen wird und der Invaliditätsgrad direkt durch das tatsächlich erzielte Einkommen gemindert wird, bestehen auch hier wenig Anreize für Betroffene, eine (Teilzeit-)Beschäftigung aufzunehmen, da das zusätzlich erzielte Einkommen in der Regel in keinem Verhältnis zur Minderung der Rente steht. In Österreich ist ein sogenannter „pensionsunschädlicher Nebenverdienst“ möglich. Bis zu einem Betrag von 1.050 € Gesamteinkommen (Erwerbseinkommen zuzüglich Bruttopension) monatlich erfolgt keine Kürzung der Pension, zwischen 1.050 und 2.100 € wird der Rentenbetrag schrittweise um maximal 50 % des Mehrverdienstes über 1.050 € gekürzt. Der Minderungsbetrag darf jedoch weder das Erwerbseinkommen noch 50 % der Pension übersteigen.

Auch das grundlegende Prinzip der Rentenzuteilung ist verschieden. Renten in Deutschland sind grundsätzlich Zeitrenten, eine Zuteilung erfolgt für maximal drei Jahre. Erst wenn eine befristete Zulassung über neun Jahre erfolgt ist und eine Besserung des Erwerbsfähigen unwahrscheinlich ist, kann eine unbefristete Zuteilung erfolgen. Falls Ansprüche nur aufgrund der Arbeitsmarktlage und konjunkturellen Situation entstehen, wird stets nur eine befristete Rente gewährt. Auch in Österreich wird nur eine auf maximal zwei Jahre befristete Rente gewährt. Unbefristete Ansprüche werden ebenfalls erst zuerkannt, wenn eine Verbesserung des Gesundheitszustandes nicht in Aussicht ist. Das Schweizer System hingegen kennt keine Zeitrenten, jedoch werden Rentenansprüche in regelmäßigen Abständen geprüft und gegebenenfalls angepasst.

2.3 Wirksamkeit von Integrationspolitik

Die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderung wird weitgehend als relevantes politisches Ziel anerkannt. Wie im vorherigen Abschnitt beschrieben, unterscheiden sich die hierbei verwendeten Ansätze in den einzelnen Ländern jedoch erheblich. Welcher dieser Ansätze funktioniert? Wie können Regierungen und Kostenträger die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung am besten fördern? Wie können gesetzliche Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, sodass der Invaliditätsfall hinreichend abgesichert ist, aber gleichzeitig ein effektiver Anreiz zur Integration von Menschen mit Behinderung auf Seiten der Betroffenen und auf Seiten der Unternehmen besteht? Und welche Maßnahmen sind empirisch nachweisbar wirksam? Die Beantwor-

tung dieser Fragen ist letztendlich notwendig, um eine wirksame Integrationspolitik zu gestalten.

Generell spricht man von der Wirksamkeit einer Maßnahme, wenn dadurch ausgelöst ein bestimmter Erfolg erzielt wird. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine größere Anzahl von Betrieben Menschen mit Behinderung einstellen, weil sie gesetzlich dazu verpflichtet sind oder ansonsten Strafzahlungen leisten müssten. Die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen empirisch nachzuweisen ist nicht trivial und ist entscheidend durch die Verfügbarkeit von zugrunde liegenden Daten bestimmt. Leider ist dies für die Evaluierung von Integrationspolitik häufig das entscheidende Hemmnis. Gesundheitsbezogene Daten sind besonders schützenswert und notwendige Daten stehen der Forschung häufig nicht zur Verfügung. Existierende Datenquellen (wie z. B. Umfragen, administrative Datensätze etc.) sind für viele Forschungsfragen nicht umfangreich oder aussagefähig genug. Es fehlen z. B. genaue Angaben zur Behinderung oder zu wahrgenommenen Maßnahmen. Es ist daher nicht überraschend, dass es derzeit relativ wenig Informationen darüber gibt, ob und welche Integrationspolitik überhaupt wirksam ist.

Der folgende Abschnitt fasst die Ergebnisse der ökonomischen Literatur kurz zusammen. Besonderes Augenmerk wird hier auf die Ausgestaltung von gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Wirksamkeit von speziellen Maßnahmen zur beruflichen (Re-)Integration von Menschen mit Behinderung gelegt.

2.3.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die beruflichen Chancen von Menschen mit Behinderung werden nachhaltig von den gesetzlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Manche dieser Rahmenbedingungen beeinflussen direkt oder indirekt die Nachfrage nach Mitarbeitern mit einer Behinderung aus Sicht der Unternehmen. Hier sind z. B. stringente Antidiskriminierungsgesetze oder rechtliche Beschäftigungsverpflichtungen zu nennen. Andere Rahmenbedingungen hingegen beeinflussen das Arbeitsangebot von Menschen mit Behinderung. Hier wird in der politischen Diskussion und der volkswirtschaftlichen Forschung insbesondere auf die Ausgestaltung der Invalidenversicherung hingewiesen. Der bisherige Kenntnisstand zur Wirksamkeit dieser gesetzlichen Rahmenbedingungen soll im Folgenden beschrieben werden.

2.3.1.1 Antidiskriminierungsgesetze

Die meisten Industrienationen haben explizite Gesetzgebungen, die eine Diskriminierung von Menschen aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, Religion oder Behinderung verbieten. Die am weitesten ausgestalteten Antidiskriminierungsgesetze sind im angelsächsischen Raum (insbesondere in Großbritannien und den USA) zu finden. Der in den USA 1990 eingeführte „Americans with Disabilities Act“ und der in Großbritannien 1995 in Kraft getretene „Disability Discrimination Act“ verbieten die Diskriminierung von

Menschen mit Behinderung in Beschäftigung, Transport, Kommunikation und öffentlicher Verwaltung. Nach dieser Gesetzgebung dürfen Menschen mit Behinderung bei der Einstellung, beim beruflichen Aufstieg oder bei der Kündigung nicht benachteiligt werden. Zudem ist der Arbeitgeber verpflichtet, Arbeitsplätze in zumutbarer Weise so anzupassen, dass ein Mitarbeiter mit Behinderung seine Arbeitsaufgaben erfüllen kann.

Eine Vielzahl von empirischen Studien belegt, dass diese weitreichenden Antidiskriminierungsgesetze nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderung führen. Durch die Einführung dieser Gesetzgebung sind die Beschäftigungsquoten von Menschen mit Behinderung im Vergleich zu den Beschäftigungsquoten von Menschen ohne Behinderung nicht angestiegen (Bell und Heitmueller 2009; Jones 2009; Hotchkiss 2004; Beegle und Stock 2003). Eine Studie findet sogar, dass die relative Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung gesunken ist (Acemoglu und Angrist 2001).

Wodurch sind diese ernüchternden Ergebnisse zu erklären? Die meisten Antidiskriminierungsgesetze verbieten zwar, Menschen mit Behinderung bei der Einstellung aktiv zu benachteiligen (der Nachweis einer Diskriminierung bei Einstellung ist vor Gericht jedoch ausgesprochen schwierig), erhöhen jedoch implizit die Kosten, Menschen mit Behinderung überhaupt einzustellen. In den USA z. B. ist es Aufgabe des Arbeitgebers, für eine zumutbare Arbeitsplatzanpassung zu sorgen. Wesentlich relevanter ist es jedoch, dass durch ein Antidiskriminierungsgesetz die Gefahr erhöht wird, von eigenen Mitarbeitern verklagt zu werden. Angesichts der hohen Kosten für Verfahrensführung und Vergleiche² schrecken viele Unternehmen davor zurück, Menschen mit Behinderung einzustellen (Acemoglu und Angrist 2001).

Man sollte die Ergebnisse der empirischen Literatur jedoch nicht überinterpretieren. Die Gewährung von einklagbaren Bürgerrechten ist eine richtige und wichtige Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderung. Lediglich die Hoffnung, dass diese Antidiskriminierungsgesetze auch die Beschäftigungschancen von Menschen mit Behinderung verbessern, erscheint im Licht der empirischen Literatur unbegründet.

2.3.1.2 Quotenregelungen

Generell lassen sich Quotenregelungen in zwei Kategorien einordnen. Zum einen gibt es freiwillige Quotenregelungen für unterschiedliche Sektoren oder Branchen. In Irland wurde z. B. mit dem „Disability Act“ von 2005 eine Beschäftigungsquote von 3 % für öffentliche Arbeitgeber implementiert. Auch in der Schweiz wird derzeit eine ähnliche Lösung diskutiert: Bis zum Jahr 2015 sollen ein bis zwei Prozent der Arbeitsplätze in Bundesverwaltungen durch Menschen mit Behinderung besetzt werden. Weitreichender sind jedoch allgemeine Beschäftigungsverpflichtungen, wie sie z. B. in Deutschland oder Österreich zu finden sind. Hier sind alle Betriebe ab einer bestimmten Größe dazu verpflichtet, eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen mit Menschen mit Behinderung zu besetzen.

² Condon und Zolna (1997) geben z. B. durchschnittliche Verfahrenskosten von ca. \$40.000 sowie durchschnittliche Vergleichssummen von ca. \$167.000 an.

Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung

Best Practices aus dem ersten Arbeitsmarkt

Boehm, S.; Baumgärtner, M.K.; Dwertmann, D.J.G.

(Hrsg.)

2013, XX, 373 S. 39 Abb., 26 Abb. in Farbe., Hardcover

ISBN: 978-3-642-34783-2