



GEZEIGT DASS ES GEHT?

Wirksamkeit unterschiedlicher Politikansätze zur Integration von Menschen mit Behinderung aus volkswirtschaftlicher Perspektive

Stand: Januar 2012

Eva Deuchert, Helge Liebert

Center for Disability and Integration CDI-HSG

Rosenbergstrasse 51

CH-9000 St.Gallen

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 der Behinderung leben (WHO, 2011). Allein in Deutschland lebten im Jahr 2009 laut Statistischem Bundesamt 9,6 Millionen 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 (MmB) in den Arbeitsmarkt allenfalls mangelhaft. Im OECD Durchschnitt liegt die Beschäftigungsquote behinderter Menschen lediglich bei knapp über 40% (OECD, 2010). Nur 41% aller behinderten Personen in Deutschland hatten einen Job im Jahr 2005 (Tabelle 1). 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 ausge-

geschlossen zu sein. Es geht einher mit dem Verlust der finanziellen Unabhängigkeit und der Möglichkeit, ein vollständig selbstbestimmtes Leben zu führen. Studien zeigen, dass die Abhängigkeit von Sozialleistungen mit Unzufriedenheit und schlechterer Gesundheit assoziiert ist (Clark & Oswald, 1994; Tefft, 2011).

Tabelle 1: Kennzahlen zur Situation von behinderten Menschen

	Anteil der Leistungsempfänger (2007)	Anteil Ausgaben am BIP (2007)	Beschäftigungsquote von MmB (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 gegeben als Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Quelle: OECD (2010).

Für Arbeitgeber ist die niedrige Beschäftigungsquote gleichermaßen unbefriedigend. Menschen sind nur selten von Geburt an behindert,¹ sondern entwickeln eine Behinderung meistens im Laufe des Berufslebens. Wenn Betroffene ihre Arbeit niederlegen, bedeutet das für Unternehmen in der Regel den Verlust einer qualifizierten Arbeitskraft. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des vielbeschworenen "War for Talents" für Arbeitgeber eine unbefriedigende Entwicklung.

Insbesondere aber ist der Anstieg an Menschen mit Behinderung jedoch verbunden mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten: Leistungen für Menschen mit Behinderung (MmB) verzehren rund ein bis zwei Prozent des BIP im deutschsprachigen Raum (Tabelle 1). Angesichts dieser enormen Posten und unter dem Druck einer weiter steigenden Zahl an Leistungsempfängern ist die Politik bestrebt, die Kosten zu reduzieren. Der effektivste Weg, dieses Ziel dauerhaft zu sichern, liegt in der Integration von behinderten Menschen 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 behinderter Menschen am Arbeitsmarkt gefördert. Allein die Ausgaben für die Eingliederungshilfe in Deutschland beliefen sich auf rund 12,5 Mrd. Euro im Jahr 2008 (Statistisches Bundesamt, 2010). Die Schwei-

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

zer Invalidenversicherung verzeichnete 2010 Ausgaben von 1,7 Mrd. Franken für individuelle Maßnahmen (BSV, 2010), die Behindertenhilfe in Österreich betrug 2009 rund 1,2 Mrd. Euro (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 Papiers 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 diese. Im dritten Abschnitt werden die Integrationsmaßnahmen im Licht der Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Forschung analysiert. Abschließend wird auf Probleme hingewiesen und ein vorläufiges Fazit gegeben.

2. Integrationspolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung (MmB), zur Besserung ihrer beruflichen Perspektiven und zur Sicherung ihres Unterhalts hat die Politik verschiedene Maßnahmen implementiert. Der folgende Abschnitt 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 behinderte Menschen 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. Auch in Österreich übernimmt u.a. 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.

Antidiskriminierungsgesetze

Speziell zum Schutz der Rechte behinderter Menschen wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz Gesetze geschaffen, welche die gesellschaftliche Gleichstellung garantieren sollen. Die Diskriminierung von behinderten Menschen 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 u.a. aufgrund von Behinderungen explizit verbietet und zur Verwirklichung der Gleichstellung behinderter Menschen Rechtsansprüche gegenüber Arbeitgebern und anderen Privatpersonen einräumt. In Österreich hingegen sind diese Ansprüche im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) geregelt und aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (GIBG) 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, garantieren sozialen Schutz und den Zugang zu Bildung und weiteren öffentlichen Gütern.

Beschäftigungsquoten

Um die Beschäftigungsquote von MmB zu erhöhen, wurden Arbeitgeber in Deutschland und Österreich gesetzlich dazu verpflichtet, behinderte Menschen 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 beschäftigte Person betragen. Gleichzeitig sind diese Abgaben in Deutschland strikt zweckgebunden, d.h. sie dürfen nur für Leistungen verwendet werden, welche die Teilhabe von behinderten Menschen am Arbeitsleben direkt fördern. In Österreich fließen die Abgaben in den sogenannten Ausgleichstaxfonds, welcher ebenfalls für Leistungen der beruflichen Integration

von Behinderten aufkommt. Schweizer Arbeitgeber hingegen unterliegen keiner gesetzlichen Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen einzustellen. Die Einführung einer verpflichtenden Beschäftigungsquote als Teil der 6. IV Revision wurde 2010 im Nationalrat abgelehnt.

Zuschüsse für Arbeitgeber

Weiterhin können Arbeitgeber in allen drei Ländern Zuschüsse beanspruchen, wenn sie behinderte Arbeitnehmer beschäftigen. Im Vordergrund stehen hier Beihilfen, welche anfängliche behinderungsbedingte Leistungseinschränkungen ausgleichen und so einen positiven Einfluss auf die Einstellungsbereitschaft der Arbeitnehmer 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 maximal auf 700€ begrenzt ist. Außerdem kann bei Gründung eines neuen Dienstverhältnisses Integrationsbeihilfe von im Regelfall maximal 500 Euro 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 behinderten Person 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 existieren eine Vielzahl an weiteren Zuschüssen verschiedener Träger für MmB welche u.a. die Schaffung von betrieblichen Ausbildungsverhältnissen, die Ein-

stellung älterer Arbeitnehmer oder Langzeitarbeitsloser gezielt fördern sollen. Weiterhin können Arbeitnehmer selbst verschiedene Förderungen bei Aufnahme einer Beschäftigung beantragen.

Regeln für existierende Beschäftigungsverhältnisse

Darüber hinaus existieren spezielle Regelungen für existierende Beschäftigungsverhältnisse behinderter Arbeitnehmer. So genießen behinderte Beschäftigte in Deutschland und Österreich einen verschärften Kündigungsschutz. Dieser wurde eingeführt, um diskriminierende Entlassungen vorzubeugen und behinderte Arbeitnehmer 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 behinderten Menschen zu stärken, wurde diese Regelung in Österreich jedoch für neue Beschäftigungsverhältnisse ab Anfang 2011 ausgesetzt. Arbeitgeber sind grundsätzlich eher bereit, behinderte Arbeitnehmer 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 MmB vor. Allein in Deutschland haben behinderte Arbeitnehmer außerdem Anspruch auf 5 zusätzliche Tage Urlaub im Jahr.

Rentensysteme

Eine der wichtigsten Faktoren, die das Arbeitsangebot von Menschen mit Behinderung bestimmen, ist die Ausgestaltung des Rentensystems (Autor & 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 nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Wie jede andere Sozialversicherung auch, hat die Invalidenversicherung ein inhärentes Problem (Bound, Cullen, Nichols, & Schmidt, 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 Men-

schen, 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 groß, steht einem relativ hohen Zustrom von neuen Invalidenrenten ein relativ geringer Abfluss entgegen. Dies ist in der Realität zu beobachten. In der Schweiz z.B. sind 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% (BSV, 2010). Die Höhe der Renten und die Befristung von Ansprüchen haben daher einen bedeutenden Einfluss auf das Arbeitsangebot behinderter Menschen.

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 darin 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 zwischen drei und 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 hier abhängig vom Einkommensverlust, und wird bestimmt durch den Quotient 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 als Maßstab, für ungelernete Arbeiter hingegen gelten alle Tätigkeiten des allgemeinen Arbeitsmarkts als zumutbar. Ähnlichen Berufsschutz wie Facharbeiter 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 aufgenomme-

nen 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. Zudem sind Zuverdienstgrenzen zu beachten. Werden diese Grenzen überschritten, wird die Rente anteilig geleistet. 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 1050 Euro Gesamteinkommen (Erwerbseinkommen zzgl. Bruttopension) monatlich erfolgt keine Kürzung der Pension, zwischen 1050 und 2100 Euro wird der Rentenbetrag schrittweise um maximal 50% des Mehrverdienstes über 1050€ 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 3 Jahre. Erst wenn eine befristete Zulassung über neun Jahre erfolgt ist und eine Besserung des Erwerbsfähig unwahrscheinlich ist, kann eine unbefristete Zuteilung erfolgen. Falls Ansprüche nur aufgrund der Arbeitsmarktlage 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 alle Rentenansprüche in regelmäßigen Abständen geprüft und gegebenenfalls angepasst.

3. Wirksamkeit von Integrationspolitik

Die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderung wird weitgehend als relevantes politisches Ziel angesehen. 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 Behinderungen am Besten fördern? Wie können gesetzliche Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, so dass 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 Maß-

nahmen sind empirisch nachweisbar wirksam? Die Beantwortung dieser Fragen ist letztendlich notwendig, um eine wirksame Integrationspolitik zu gestalten.

Generell spricht man von der Wirksamkeit einer Maßnahme, wenn ausgelöst durch die Maßnahme 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 müssen. Die Wirksamkeit von Politikmaßnahmen empirisch nachzuweisen ist nicht trivial und ist entscheidend durch die Verfügbarkeit von zugrundeliegenden Daten getrieben. 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 existierende 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 Behinderungen gelegt.

3.1. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die beruflichen Chancen von Menschen mit Behinderungen 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.

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 weitest 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 in 1995 in Kraft getretene "Disability Discrimination Act" verbieten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen 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, so 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 & Heitmueller, 2009; Jones, 2009; Hotchkiss, 2004; Beegle & Stock, 2003). Eine Studie findet sogar, dass die relative Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung gesunken ist (Acemoglu & 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. Gegeben der hohen Kosten für Verfahrensführung und Vergleiche,² schrecken viele Unternehmen davor zurück, Menschen mit Behinderung einzustellen (Acemoglu & Angrist, 2001).

Man sollte die Ergebnisse der empirischen Literatur jedoch nicht überinterpretieren. Die Gewähr von einklagbaren "Bürger"rechten ist eine richtige und wichtige Voraussetzung für

² Condon und Zolna (1997) geben z.B. durchschnittliche Verfahrenskosten von ca. \$40.000, sowie durchschnittliche Vergleichssummen von ca. \$167,000 an.

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.

3.1.2. Quotenregelung

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 Behinderungen 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.

Insbesondere die in der Schweiz kürzlich geführte Diskussion zur Einführung einer allgemeinen Beschäftigungspflicht hat gezeigt, dass verpflichtende Beschäftigungsquoten einen schlechten Ruf haben. Eine 2009 veröffentlichte Studie der OECD äußerte sich z.B. ausgesprochen kritisch gegenüber einer Quotenregelung. Eines der Hauptprobleme sei es, dass Unternehmen versuchen würden, die Quotenregelung zu umgehen, z.B. in dem bereits existierende Beschäftigungsverhältnisse im Sinne der Quote umzudeuten, ohne dass zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden (OECD, 2009). Ein weiteres häufig genanntes Argument gegen eine Beschäftigungsquote ist, dass sich Arbeitgeber durch die Leistung von Strafzahlungen aus ihrer Verantwortung befreien können (Knöpfel, 2011). Zu berücksichtigen ist hier jedoch, dass diese Diskussion aus wissenschaftlicher Sicht auf sehr dünnem Eis geführt wird. Generell gibt es nur wenig empirische Evidenz zur Wirkung, aber auch zur Wirkungslosigkeit von Quotenregelungen.³

Was sagen also die Daten? Betrachtet man die Situation in Deutschland im Jahr 2008, so zeigt sich, dass die meisten Arbeitgeber im öffentlichen Dienst ihre Beschäftigungsquote erfüllten (durchschnittliche Beschäftigungsquote 6.1%), während dies in der privaten Wirtschaft nicht immer der Fall war. Die durchschnittliche Beschäftigungsquote lag hier bei 3.7% (BIH, 2010). Es gibt also einige Unternehmen, die sich aus ihrer Verantwortung "freikaufen". Aus

³ So heisst es im OECD Bericht z.B. "There is no robust evaluation available on any of the employment quota schemes in the countries reviewed" (OECD, 2009, S. 25).

dieser Beobachtung generell schlussfolgern zu wollen, dass eine Beschäftigungsverpflichtung unwirksam ist, ist jedoch zu kurz gegriffen. Grundsätzlich muss man sich fragen, wie hoch die Beschäftigungsquote ohne diese allgemeine Verpflichtung wäre.

Genau diese Frage stellt sich eine Studie von Lalive, Wuellrich, und Zweimuller (2011), welche untersucht, ob österreichische Arbeitgeber auf eine Beschäftigungsverpflichtung reagieren. In Österreich gilt eine verpflichtende Beschäftigungsquote von einem Mitarbeiter mit Behinderung pro 25 Beschäftigte. Da ein Unternehmen ja kaum einen halben Mitarbeiter mit Behinderung einstellen kann, ist die Quote de facto auch erst für Unternehmen mit einer Größe von 25 Mitarbeitern bindend. Betrachtet man die Beschäftigungsquoten von Unternehmen mit weniger als 25 Mitarbeitern, so zeigt sich, dass auch hier bereits "begünstigte Behinderte" beschäftigt sind. D.h. Unternehmen beschäftigen Menschen mit einer Behinderung auch unabhängig von einer Quote. Betrachtet man Unternehmen mit einer Mitarbeiterzahl von 25 und mehr, so zeigt sich, dass im Durchschnitt deutlich weniger "begünstigte Behinderte" beschäftigt sind als durch die Beschäftigungspflicht vorgeschrieben ist. Einige Unternehmen kaufen sich also von ihrer Verpflichtung frei und leisten stattdessen eine Strafzahlung. Vergleicht man jedoch Unternehmen mit 24 Mitarbeitern (also Unternehmen für die gerade noch keine Beschäftigungsverpflichtung gilt) mit Unternehmen mit genau 25 Mitarbeitern (die also rein theoretisch einen "begünstigten Behinderten" einstellen müssten), so zeigt sich, dass diese Unternehmen im Durchschnitt mehr Menschen mit Behinderungen beschäftigen. Da sich Unternehmen mit 24 oder 25 Mitarbeitern außer in ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung in anderen Aspekten jedoch kaum unterscheiden, ist die höhere Beschäftigung direkt auf eine Quotenregelung zurück zu führen. Quantitativ bedeutet dieser Effekt eine Beschäftigung in ca. 20 Unternehmen.

Dieser Effekt lässt sich auf einzelne Personengruppen aufteilen: Gut die Hälfte des Effekts stammt von Personen, die bevor sie den offiziellen Status eines "begünstigten Behinderten" erlangten, bereits in diesem Unternehmen angestellt waren. 42% des Effektes kommt von Menschen, die zum Zeitpunkt, als der Status erworben wurde, bei anderen Arbeitgebern gearbeitet haben, und die verbleibenden 8% resultieren von Personen, die zu diesem Zeitpunkt arbeitslos waren. Bedeutet dies nun, dass Unternehmen tatsächlich existierende Beschäftigungsverhältnisse im Sinne der Quote umdeuten? Dies geht aus diesen Ergebnissen nicht eindeutig hervor: (1) Zum einen ist es möglich, dass Mitarbeiter motiviert werden, einen Status zu beantragen (gegeben der Tatsache, dass für diese Mitarbeiter dann aber auch ein stringenter Kündigungsschutz gilt, scheint dies jedoch eher unwahrscheinlich), oder dass qualifizierte

Mitarbeiter mit Behinderung von anderen Firmen abgeworben werden. In diesem Falle würde die Quotenregelung lediglich zu einer Umschichtung von Arbeitsplätzen führen, aber keine zusätzlichen Beschäftigungen generieren. (2) Generell scheint es jedoch nicht überraschend, dass der Effekt überwiegend durch Personen getrieben wird, die bereits beschäftigt waren. Die meisten Betroffenen sind nicht von Geburt an behindert, sondern erwerben ihre Behinderung während des Erwerbslebens. Es ist daher auch möglich, dass existierende Arbeitsplätze für Menschen mit Behinderungen verloren gegangen wären, wenn es die Quote nicht gegeben hätte. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn Unternehmen den Mitarbeiter ohne die Quotenregelung entlassen hätte. Insbesondere die Tatsache, dass auch einige Menschen aus der Arbeitslosigkeit heraus durch die Quotenregelung eine Beschäftigung aufgenommen haben, deutet daher sehr wohl darauf hin, dass ebenfalls zusätzliche Stellen geschaffen werden, und es zu keiner reinen "Umschichtung" kommt.

Eine Quotenregelung erscheint in dem Licht der empirischen Evidenz daher besser zu wirken als weitgehend angenommen wird. Trotzdem kann eine Quotenregelung alleine nicht der Weisheit letzter Schluss sein. Die beobachteten Beschäftigungseffekte sind moderat und viele Unternehmen nehmen eine Strafzahlung in Kauf um ihre Quote nicht zu erfüllen. Zu berücksichtigen ist hier jedoch, dass genau diese Strafzahlungen dazu verwendet werden, um andere Integrationsprojekte zu finanzieren. Dies bedeutet, dass auch diese Unternehmen durch ihre Strafzahlungen zu einer besseren beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung beitragen.

3.1.3. Rentensysteme

Bislang wurde die Wirksamkeit von Integrationspolitik lediglich aus Sicht der Arbeitgeber diskutiert. Ein Arbeitsmarkt, wie jeder andere Markt auch, besteht jedoch aus Nachfrage und Angebot. Es muss daher ebenfalls überlegt werden, in wie fern die relativ geringen Beschäftigungsquoten von Menschen mit Behinderung auf ein fehlendes Arbeitsangebot zurückzuführen sind.

Wie bereits erwähnt, ist eines der Grundprobleme der Rentenversicherung, dass einem relativ hohen Zustrom an neuen IV-Rentnern ein relativ geringer Abfluss gegenüber steht. Wie können wir diesem Problem entgegen? Prinzipiell gibt es hierfür zwei Möglichkeiten (Autor & Duggan, 2006): Erstens, durch die Reduzierung der Anzahl von neuen IV-Renten z.B. durch eine stringenteren Überprüfung der Voraussetzungen für IV-Leistungen oder der Anwendung von frühzeitigen Maßnahmen zur Verhinderung einer IV-Rente. In vielen Ländern gilt daher

das Motto "Reha vor Rente". Zweitens, durch eine Reduzierung des Bestands von bestehenden IV-Renten durch eine verstärkte (Wieder-) Eingliederung von Rentnerinnen und Rentnern.

Generell versuchen viele Länder, den Zustrom an neuen Renten zu stoppen. In der Schweiz wurden z.B. regionalärztliche Dienste als Mittel zur besseren Beurteilung der medizinischen Voraussetzungen für Leistungen der Invalidenversicherung, sowie Früherfassung und Frühintervention als präventives Mittel zur Erfassung und Wiedereingliederung von Personen beim ersten Anzeichen einer möglichen Invalidität, eingeführt. In der Politik werden die seit spätestens 2003 sinkenden Zahlen von Neurenten als Beleg für die Wirksamkeit dieser Reformen gedeutet. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Wirksamkeit jedoch unklar. Eine Wirkungsevaluierung der regionalärztlichen Dienste scheiterte am Fehlen von aussagefähigen Daten (Wapf & Peters, 2007). Die Evaluierung der Wirksamkeit von Früherfassung und Frühinterventionen steht derzeit noch aus.

In der internationalen Literatur sind jedoch Beispiele bekannt, bei denen durch eine stringenteren Überprüfung der Anspruchsgrundlage und des Eingliederungspotentials die Anzahl von neuen Anmeldungen für Invalidenrenten gesenkt (de Jong, Lindeboom, & van der Klaauw, 2011) und die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen erhöht werden konnte (Mitra, 2009). Es gibt generell relativ wenig gesicherte Informationen zur Wirksamkeit von Früherfassung und Frühinterventionen, jedoch weist ein Pilotversuch aus Schweden auf die potentiellen Gefahren dieser Maßnahme hin (Engström, Hägglund, & Johansson, 2011). In Schweden sind Früherfassungsgespräche für Personen mit längeren Krankheitsepisoden verpflichtend. In einem Modellversuch wurde getestet, ob ein noch früheres Eingreifen zu besseren Reintegrationsergebnissen führt. Für eine zufällig ausgewählte Gruppe von Personen wurde der Zeitpunkt dieser Gespräche um ca. 6 Wochen vorgezogen. Das überraschende Ergebnis dieses Pilotversuchs ist, dass der Zulauf in die Invalidenversicherung bis zu 20% höher ist, wenn diese Gespräche früher geführt werden. Manche Menschen haben also durch diese frühzeitigen Gespräche einen Pfad in die Invalidenversicherung betreten, den sie ohne das Früherfassungsgespräch gar nicht wahrgenommen hätten. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass Versicherte und Arbeitgeber das Gefühl erhalten, die Invalidenversicherung sei eine bessere Alternative als die berufliche Rehabilitation.

Auch versuchen mittlerweile viele Länder, Menschen aus der Rente heraus wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In der Schweiz sollen z.B. mit der 6. IV-Revision sogenannte "Eingliederungsorientierte Rentenrevisionen" eingeführt werden. Derzeit werden regelmäßige

Renten-Revisionsverfahren anhand der zugrundeliegenden Akten durchgeführt, was im Grundsatz dem Gedanken entspricht, dass Renten lebenslänglich zugesprochen werden. Insbesondere der starke Zustrom von IV-Renten wegen psychischer Krankheiten erforderte jedoch ein Umdenken. Die Reform soll bewirken, dass in regelmäßigen Zeitabständen das Eingliederungspotential von IV-Rentnerinnen und -Rentnern überprüft wird, so dass bei einer Verbesserung der Gesundheit eine Reintegration in den Arbeitsmarkt angestrebt werden kann. In Deutschland fand dieses Umdenken bereits früher und weitaus radikaler statt. Mit der Rentenreform von 2001 wurden die Renten auf Dauer zu Gunsten von Zeitrenten abgeschafft. Nur wenn eine Verbesserung der Gesundheit unwahrscheinlich ist, kann die Rente auf Dauer gewährt werden. Auch in Österreich erfolgt die Zuteilung der Rente in der Regel für einen befristeten Zeitraum von maximal zwei Jahren. Eine unbefristete Zuerkennung erfolgt ebenfalls nur wenn eine Verbesserung des Gesundheitszustandes nicht zu erwarten ist.

Generell gibt es keine eindeutigen Hinweise darauf, ob diese Reformen tatsächlich zu einer Erhöhung der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung und zu einer Verringerung der Renten führen. Die internationale Literatur äußert sich hier ausgesprochen kritisch (Autor & Duggan, 2006). Dies ist insbesondere durch die Evaluierungsergebnisse zweier Programme im angelsächsischen Raum zu erklären: In den USA wurde mit dem *Ticket to Work* Programm versucht, den Bestand der Invalidenversicherung durch die Verteilung von Gutscheinen für berufliche Rehabilitationsmaßnahmen zu reduzieren. Darüber hinaus wird versucht, durch die Ausweitung der staatlichen Krankenversicherung ("Medicaid") existierende Anreize für den Verbleib in der Invalidenrente zu verringern.⁴ Die Ergebnisse dieses Programms sind jedoch eher ernüchternd. Es wurden zumindest zu Beginn des Programms nur relativ wenige Gutscheine überhaupt eingelöst (Stapleton, et al., 2008; Thornton, et al., 2004), was darauf hindeutet, dass das Interesse der Rentnerinnen und Rentner an einer Reintegration gering ist. Auch hat die Ausweitung der staatlichen Krankenversicherung kaum zu positiven Beschäftigungseffekten geführt (Gettens, 2009). Das in Großbritannien implementierte *Pathway to Work* Programm hat zwei Komponenten: Zum einen müssen Versicherte kurz nach Beginn des Leistungsanspruchs an mehreren Arbeitsmarktberatungen teilnehmen. Sie haben hier ebenfalls die Möglichkeit, berufliche Eingliederungsmaßnahmen zu erhalten. Zum anderen wird ein finanzieller Anreiz von 40 Pfund pro Woche für einen Zeitraum von maximal 12 Monaten gewährt, wenn eine Erwerbstätigkeit von mindestens 16 Stunden pro Woche aufgenommen wird und das Bruttoeinkommen weniger als 15'000 Pfund beträgt. Die Ergebnisse

⁴ Viele Personen verlieren durch die Aufnahme einer Erwerbsbeschäftigung ihre Krankenversicherung, was häufig als wichtige Barriere zur Aufnahme einer Beschäftigung angesehen wurde.

der Evaluierung legen nahe, dass lediglich für Personen, die erst seit kurzem Leistungen beziehen und die Versicherung ohnehin wieder verlassen hätten, ein positiver Effekt gemessen werden kann (Adam, et al., 2010).

Basierend auf der existierenden Literatur erscheint das Bestreben, Menschen aus der Rente heraus in den Arbeitsmarkt zu integrieren, daher ein ausgesprochen schwieriges Unterfangen zu sein. Sei es nun deswegen, weil der Arbeitsmarkt diese zusätzlichen Arbeitskräfte gar nicht aufnehmen kann oder will, finanzielle Anreize fehlen, oder auch weil die Bereitschaft und Fähigkeit zur Wiedereingliederung zunehmend nachlässt, je länger sie in den Invalidenversicherungsleistungen verweilen. Hingegen scheint die Reduzierung von Neurenten durch ein frühzeitiges Eingreifen und durch eine Überprüfung des Erwerbspotentials zu besseren Ergebnissen zu führen. Hier besteht jedoch die Gefahr eines zu frühen Eingreifens, welche nicht unterschätzt werden sollte.

3.2. Spezielle Maßnahmen

Behinderungen sind ein extrem heterogenes Phänomen. Zum einen gibt es unterschiedliche Formen von Behinderungen wie körperliche, geistige und psychische Behinderungen, die sich stark in ihrem Ausmaß unterscheiden. Zum anderen unterscheiden sich Menschen darin, wie sie einerseits selbst mit ihrer Behinderung umgehen, und andererseits, wie das Umfeld auf eine gesundheitliche Beeinträchtigung reagiert (WHO, 2002). Individuelle Probleme erfordern daher individuelle Maßnahmen. Durch diese Heterogenität fällt es jedoch enorm schwer, die Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen zu evaluieren. Es gibt kaum standardisierte Angebote. Selbst wenn versicherungstechnisch unterschiedliche Maßnahmenkategorien gebildet werden, ist es kaum zu beurteilen, wie die einzelnen Anbieter diese Maßnahmen umsetzen. Es ist daher nicht sehr überraschend, dass wir derzeit kaum gesicherte Informationen darüber haben, welche Maßnahmen überhaupt wirksam sind. Hier sind lediglich zwei prominente Ausnahmen zu nennen: Unterstützte Ausbildung und Beschäftigung ("Supported Education/Employment") sowie Lohnzuzahlungen oder Einarbeitungszuschüsse.

3.2.1. Supported Education/Employment

Das traditionelle Reha-Verständnis arbeitet nach dem Motto "First train, then place". Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sollen vor der eigentlichen Wiedereingliederung erst mit Hilfe geeigneter Maßnahmen für den Arbeitsmarkt fit gemacht werden. Hier

bestehen jedoch zwei Probleme: Zum einen besteht die Gefahr, dass Menschen beruflich gesehen "zu Tode rehabilitiert" werden, d.h. der geeignete Moment zur Wiedereingliederung verpasst wird. Je länger sich eine Person außerhalb des Arbeitsmarkts befindet, desto schwieriger wird eine Wiedereingliederung. Zum anderen besteht die Gefahr, dass an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes "vorbei rehabilitiert" wird. Trainingsmaßnahmen u.ä. in einem geschützten Bereich erlauben die Abbildung der Realität nur bis zu einem bestimmten Bereich.

Um diesen Problemen entgegen zu wirken, wurde im angelsächsischen Bereich "Supported Education/Employment" als Alternative zum klassischen Reha-Verständnis entwickelt. Hier wird versucht, Betroffene möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern, sobald die gesundheitliche Verfassung dies zulässt. Die Idee ist, dass der Betroffene in einem realistischen Umfeld lernt, mit etwaigen behinderungsbedingten Einschränkungen umzugehen. Dem Betroffenen als auch dem Betrieb wird ein Job-Coach zugeteilt, der allen Beteiligten des Prozesses zur Seite steht, bei Schwierigkeiten vermittelt und die Lösungssuche begleitet. Eine Vielzahl von wissenschaftlichen Modellversuchen belegt die Wirksamkeit dieses Modells. Besonders hervorzuheben ist hier der Pilotversuch "Verzahnte Ausbildung", der in Deutschland gemeinsam von der METRO Group und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales durchgeführt wurde. Bei diesem Projekt kooperieren der Betrieb, Bildungsträger und Berufsschule bei der Ausbildung von lernbehinderten Jugendlichen. Der Schwerpunkt der praktischen Ausbildung findet im Betrieb des ersten Arbeitsmarkts statt. Die wissenschaftliche Begleitevaluierung belegt, dass Absolventinnen und Absolventen nach Beendigung der Ausbildung mehr als doppelt so häufig in einer regulären Beschäftigung sind als vergleichbare Personen, die ihre Ausbildung in einem geschützten Arbeitsumfeld absolviert haben (Seyd, Schulz, & Vollmers, 2007).

Es gibt unterschiedliche Ansätze um den Erfolg dieser beruflichen Rehabilitationsmethode zu erklären: Zum einen ist es möglich, dass die Produktivität steigt, da die Ausbildung in einer realistischen Arbeitsumgebung stattfindet. Zudem ist auch möglich, dass diese Form der beruflichen Rehabilitation Vorurteile zukünftiger Arbeitgeber reduziert, weil aus einer Bewerbung nicht zwangsweise hervorgehen muss, ob eine Ausbildung im Rahmen einer unterstützten Berufsausbildung absolviert wurde. Schließlich könnte es auch möglich sein, dass der frühe Kontakt mit besonders "sozial verantwortlichen" Arbeitgebern die Chance erhöht, dass die Person nach Abschluss der formalen Ausbildung vom Lehrbetrieb übernommen wird.

Auch wenn die Wirksamkeit dieser Rehabilitationsmethode für den Betroffenen relativ eindeutig belegt ist, gibt es in der praktischen Umsetzung jedoch ein entscheidendes Hemmnis.

Arbeitgeber sind aktiv an dieser Rehabilitationsmethode beteiligt und müssen sich daher bereit erklären, hieran auch teilzunehmen. Diese Bereitschaft wurde in der Schweiz mit Hilfe einer Unternehmensbefragung getestet (Deuchert, Kauer, & Meisen Zanol, 2011). Hierzu wurden Ausbildungsverantwortlichen kaufmännischer Lehrbetriebe konstruierte Fallbeispiele von Lernenden vorgelegt, die sie zur Ausbildung innerhalb von Supported Education annehmen oder ablehnen konnten. Obwohl insgesamt mehr als 20% der Profile akzeptiert wurden, ist davon auszugehen, dass diese Ergebnisse durch die hypothetische Situation verzerrt sind. Korrigiert man diese Verzerrung und berücksichtigt man zudem noch die Rücklaufquote (nur 35% der angefragten Unternehmen haben sich an der Umfrage beteiligt), kann die tatsächliche Akzeptanz bis auf 3% sinken.

Diese Ergebnisse belegen, dass zum derzeitigen Zeitpunkt eine breite Einführung von Supported Education/Employment wahrscheinlich mit der fehlenden Bereitschaft der Unternehmen, Menschen mit besonderen Bedürfnissen auszubilden, scheitert. Unklar ist, welche zusätzlichen Maßnahmen (wie z.B. Informationskampagnen, finanzielle Anreize oder Beschäftigungsverpflichtungen) notwendig sind um diese Bereitschaft zu erhöhen.

3.2.2. Lohnzuzahlungen oder Einarbeitungszuschüsse

Die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung ist häufig mit finanziellen Förderungen verbunden. Die Motivation für diese finanziellen Zuwendungen ist einfach: Behinderungsbedingte Mehrkosten bei der Einarbeitung sowie eventuelle Leistungseinbußen sollen ausgeglichen werden, so dass Unternehmen einen effektiven Anreiz haben, mehr Menschen mit Behinderung zu beschäftigen. Dennoch lohnt es sich, einmal strukturiert über die möglichen Effekte nachzudenken. Was würde passieren, wenn ein und dasselbe Unternehmen entweder einen Anspruch oder eben keinen Anspruch auf diese finanziellen Anreize hat wenn es einen Mitarbeiter mit Behinderung einstellt? Dies ist schematisch in Abbildung 1 dargestellt.

Generell erhofft sich der Kostenträger, dass es möglichst viele Unternehmen gibt, die ohne diese finanziellen Anreize keine Menschen mit Behinderung (MmB) einstellen würden, dies jedoch Dank der finanziellen Anreize tun würden (linker unterer Quadrant). Für diese Firmen entstehen natürlich Kosten, aber generell sollte die zusätzliche Beschäftigung diesen Aufwand rechtfertigen. Möglich ist allerdings auch, dass es Unternehmen gibt die mit oder ohne finanzielle Anreize keine Menschen mit Behinderung einstellen würden (rechter unterer Quadrant). Bei diesen Unternehmen sind finanzielle Anreize zwar unwirksam, es entstehen aber wenigstens keine zusätzlichen Kosten. Problematisch sind allerdings diejenigen Firmen, die ohne

finanzielle Anreize Menschen mit Behinderungen einstellen würden. Einige dieser Firmen würden dies auch mit Anreizen tun (linker oberer Quadrant). Auch bei diesen Unternehmen ist der zusätzliche Anreiz wirkungslos. Wenn der Kostenträger jedoch nicht genau unterscheiden kann, ob diese Unternehmen ohnehin Menschen mit Behinderung eingestellt hätten, besteht die Gefahr, dass Kosten durch reine Mitnahmeeffekte entstehen. Noch problematischer ist es jedoch, wenn es Unternehmen gibt, die zwar ohne finanzielle Anreize Menschen mit Behinderung eingestellt hätten, dies jedoch mit diesen Anreizen nicht mehr tun (rechter oberer Quadrant). Auf den ersten Blick erscheint diese Situation unrealistisch. Warum sollte ein Unternehmen keine Mitarbeiter mit Behinderung einstellen, nur weil es nun dafür finanziell entschädigt wird? Dies ist jedoch abhängig davon, wie diese Subventionen verteilt werden. Generell erscheint diese Situation unwahrscheinlich, wenn Unternehmen diese Leistungen selbst beantragen müssen. Aber was ist, wenn diese Subventionen nur für bestimmte Personen vergeben werden, und sich die Personen mit diesen Subventionen auf dem Arbeitsmarkt bewerben? Der Arbeitgeber hat nur unvollständige Informationen zu der tatsächlichen Leistungsfähigkeit eines Bewerbers. Die Information, dass ein Kostenträger einen Lohnzuschuss für diese Person bereit stellt könnte dann vom Arbeitgeber als Signal für eine geringe Leistungsfähigkeit interpretiert werden. Der Betroffene wird dann unter Umständen genau wegen dieses Signals nicht eingestellt.

Abbildung 1: Mögliche Wirkung finanzieller Anreize

		Finanzieller Anreiz	
		Beschäftigung von MmB	Keine Beschäftigung
Kein Anreiz	Beschäftigung von MmB	Unwirksam Mitnahmeeffekte	Kontraproduktiv Keine Kosten
	Keine Beschäftigung	Wirksam Kosten	Unwirksam Keine Kosten

Letztendlich ist es eine empirische Fragestellung, ob diese Form von Lohnsubvention tatsächlich wirkungsvoll ist und die hierfür entstehenden Kosten rechtfertigt. In Dänemark wurden Subventionen für Personen mit besonders schweren Behinderungen evaluiert (Gupta & Larsen, 2010). Die Ergebnisse aus Dänemark implizieren deutlich positive Beschäftigungseffekte. Jedoch ist hier zu berücksichtigen, dass die Evaluierung auf Selbsteinschätzungen der Schwere der Behinderung basiert und diese Einschätzungen höchst fehleranfällig sind. Die

offizielle Zugangsberechtigung sich von der eigenen Einschätzung sehr stark unterscheiden kann (Johansson & Skedinger, 2009).

In den meisten Fällen ist es kaum möglich, eine geeignete Kontrollgruppe von Jobsuchern zu finden, die keinen Zugang zu diesen Subventionen hat. Sind diese Subventionen bereits eingeführt, lassen sie sich daher kaum evaluieren. In den USA wurden daher in den 1970er und 80er Jahren kontrollierte Feldexperimente durchgeführt.⁵ Hierbei handelt es sich um Pilotprogramme, bei denen nicht für jeden Bewerber Subventionen beantragt werden können und die Zuteilung zufällig erfolgt. Potentielle Bewerber erhielten einen Gutschein, den ein zukünftiger Arbeitgeber einlösen konnte. Während einige dieser Studien (leicht) positive Beschäftigungseffekte identifizieren (Bell & Orr, 1994; Dubin & Rivers, 1993; Woodbury & Spiegelman, 1987), findet eine Studie negative Effekte, was auf eine starke Signalwirkung einer möglichen Lohnzahlung hindeutet (Burtless, 1985).

Die Überlegungen dieses Abschnitts und die empirische Literatur verdeutlichen, dass trotz der grundsätzlich positiven Intuition von Lohnzahlungen oder Einarbeitungszuschüssen die Gefahren nicht unterschätzt werden sollten, und dass die Wirkung wahrscheinlich abhängig davon ist, wie diese Subventionsschemen implementiert sind: Können diese Subventionen generell für alle Mitarbeiter mit Behinderung beantragt werden, besteht die Gefahr, dass erhöhte Kosten durch reine Mitnahmeeffekte entstehen. Entscheidet der Kostenträger jedoch individuell ob für einen Bewerber eine Lohnzahlung oder ein Einarbeitungszuschuss gewährt wird, besteht die Gefahr einer negativen Signalwirkung. Generell sollte daher vor einer gesetzlichen Implementierung genau überprüft werden, ob diese Maßnahmen wie gewünscht wirken und die hiermit verbundenen Kosten rechtfertigen.

4. Schlussfolgerung

Politikansätze zur Integration von Menschen mit Behinderung unterscheiden sich stark in den einzelnen Ländern. Die volkswirtschaftliche Forschung zur Wirksamkeit dieser Integrationspolitik steckt jedoch noch in ihren Kinderschuhen. Eine abschließende Wertung der einzelnen Politikansätze ist daher beim derzeitigen Stand der Forschung noch nicht möglich.

Die Wirkung von Einzelaspekten lässt sich jedoch bereits absehen. So kann man z.B. davon ausgehen, dass Antidiskriminierungsgesetze alleine zu keiner Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderung führen. Auch zeigen erste Ergebnisse, dass eine Be-

⁵ Die primäre Zielgruppe waren hier jedoch Arbeitslose und Empfänger von Wohlfahrtsleistungen.

schäftigungsverpflichtung wahrscheinlich besser ist als ihr Ruf. Jedoch sollten die Ergebnisse aus Österreich in anderen Rahmenbedingungen (z.B. in Deutschland oder Frankreich, wo ebenfalls verpflichtende Beschäftigungsquoten gelten) bestätigt werden.

Unumstritten ist, dass die Ausgestaltung der Invalidenversicherung einen entscheidenden Einfluss auf die Integration von Menschen mit Behinderung hat. Zum einen wird hier gemäß dem Motto „Reha vor Rente“ versucht, die Resterwerbsfähigkeit zu erfassen und mit Hilfe von speziellen Maßnahmen zu fördern. Nur wenn dies nicht erfolgreich ist, wird eine Rente zugesprochen. Unklar ist hier jedoch, welche dieser Maßnahmen tatsächlich wirksam sind und zu besseren Reintegrationsergebnissen führen. Zum anderen wird mittlerweile verstärkt versucht, von dem Konzept "Rente auf Lebenszeit" abzurücken und Menschen aus der Invalidenrente heraus in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies erscheint jedoch ungleich schwerer, was zwei Modellstudien aus den USA und Großbritannien eindrucksvoll belegt haben. Mit welchen Mitteln und Maßnahmen diese Personengruppen wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, und wie hier wirkungsvolle Anreize auf Seiten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gesetzt werden können liegt nach wie vor weitgehend im Dunkeln. Hier wird es in der Zukunft eine gemeinsame Aufgabe von Politik und Wissenschaft sein, effiziente und finanziell tragbare Konzepte zu entwickeln, um dieses Ziel zu erreichen.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D., & Angrist, J. D. (2001). Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy* , 109 (5), S. 915-57.
- Adam, S., Bozio, A., & Emmerson, C. (2010). *Reforming Disability Insurance in the UK: Evaluation of the Pathways to Work Programme*. London: Insitute for Fiscal Studies.
- Autor, D., & Duggan, M. (2006). The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding. *Journal of Economic Perspectives* , 20 (3), S. 71-96.
- Autor, D., & Duggan, M. (2003). The Rise In The Disability Rolls And The Decline In Unemployment. *Quarterly Journal of Economics* , 118 (1), pp. 157-205.
- Beegle, K., & Stock, W. (2003). The Labor Market Effects of Disability Discrimination Laws. *Journal of Human Resources* , 38 (4), pp. 806-59.
- Bell, D., & Heitmueller, A. (2009). The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or Hindering Employment among the Disabled? *Journal of Health Economics* , 28 (2), pp. 465-80.
- Bell, S. H., & Orr, L. L. (1994). Is Subsidized Employment Cost Effective for Welfare Recipients? Experimental Evidence from Seven State Demonstrations. *Journal of Human Resources* , 29 (1), S. 42-61.
- BIH. (2010). *BIH Jahresbericht 2009/2010*. Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter.
- Bound, J., Cullen, J., Nichols, A., & Schmidt, L. (2004). The Welfare Implications of Increasing Disability Insurance Benefit Generosity. *Journal of Public Economics* , 88 (12), pp. 2487-2514.
- BSV. (2010). *IV-Statistik*. Bern: BSV.
- Burtless, G. (1985). Are targeted wage subsidies harmful? Evidence from a wage voucher experiment. *Industrial and Labor Relations Review* , 39 (1), S. 105-14.
- Clark, A. & Oswald, A. (1994). Unhappiness and Unemployment. *Economic Journal*, 104, S. 648-659.
- Condon, D., & Zolna, S. (1997, September 15). Stakes on the Rise of EPL Insurance. *Nat. Underwriters Property & Casualty—Risk & Benefits Management* , 101 .
- de Jong, P., Lindeboom, M., & van der Klaauw, B. (2011). Screening Disability Insurance Applications. *Journal of the European Economic Association* , 9 (1), S. 106-129.
- Deuchert, E., Kauer, L., & Meisen Zannol, F. (2011). Would you train me with my mental illness? Evidence from a discrete choice experiment. *working paper* .
- Dubin, J. A., & Rivers, D. (1993). Experimental estimates of the impact of wage subsidies. *Journal of Econometrics* , 56 (1-2), S. 219-42.
- Engström, P., Hägglund, P., & Johansson, P. (2011). Early Interventions and Disability Insurance: Experience from a Social Experiment. *working paper* .

- Gettens, J. W. (2009). *Medicaid expansions: The work and program participation of people with disabilities*. Waltham/Boston: Brandeis University.
- Gupta, D. D., & Larsen, M. (2010). Evaluating Labour Market Effects of Wage Subsidies for the Disabled – the Danish Flexjob Scheme. *Working Paper 07:2010*. Danish National Centre for Social Research.
- Hotchkiss, J. L. (2004). A Closer Look at the Employment Impact of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Human Resources*, 39 (4), S. 887-911.
- Johansson, P., & Skedinger, P. (2009). Misreporting in Register Data on Disability Status: Evidence from the Swedish Public Employment Service. *Empirical Economics*, 37 (2), pp. 411-34.
- Jones, M. (2009). The Employment Effect of the Disability Discrimination Act: Evidence from the Health Survey for England. *Labour*, 23 (2), pp. 349-69.
- Knöpfel, R. (27. Mai 2011). Integrationsquote - Lösung oder Problem? Ein Äpfel-und-Birnen-Vergleich über Grenzen hinweg. *Vortrag an der Plenarversammlung der IV-Stellen-Konferenz*. Zug.
- Lalive, R., Wuellrich, J., & Zweimuller, J. (2011). Do Financial Incentives affect Firms' Demand for Disabled Workers? *Journal of the European Economic Association*, S. forthcoming.
- Mitra, S. (2009). Disability Screening and Labor Supply: Evidence from South Africa. *American Economic Review*, 99 (2), S. 512-16.
- OECD. (2009). *Sickness, Disability and Work Keeping on Track in the Economic Downturn*. Stockholm: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers - A Synthesis of Findings across OECD countries*. OECD Publishing.
- Seyd, W., Schulz, K., & Vollmers, B. (2007). *Verzahnte Ausbildung METRO Group mit Berufsbildungswerken, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung*. Hamburg: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Stapleton, D., Livermore, G., Thornton, C., O'Day, B., Weathers, R., Harrison, K., et al. (2008). *Ticket to Work at the Crossroads: A Solid Foundation with an Uncertain Future*. Princeton: Mathematica Policy Research.
- Statistik Austria. (2011). Sozialhilfestatistik. Sozialleistungen auf Landesebene: Behindertenhilfe. Verfügbar unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_landesebene/behindertenhilfe/index.html [zuletzt abgerufen 10/2011]. Wien: Statistik Austria.
- Statistisches Bundesamt. (2010). Statistik der Sozialhilfe: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Verfügbar unter <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Sozialleistungen/Sozialhilfe/EingliederungshilfeBehinderte> [zuletzt abgerufen 10/2011]. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Statistisches Bundesamt. (2011). Fast 10 Millionen behinderte Menschen im Jahr 2009. *Pressemitteilung Nr.187 vom 12.05.2011*. Verfügbar unter http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/05/PD11__187__227.psml [zuletzt abgerufen 10/2011]. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Tefft, N. (2011). Insights on Unemployment, Unemployment Insurance, and Mental Health. *Journal of Health Economics*, 30 (2), S. 258 - 264.
- Thornton, C., Livermore, G., Stapleton, D., Kregel, J., Silva, T., O'Day, B., et al. (2004). *Evaluation of the Ticket to Work Program Initial Evaluation Report*. Washington: Mathematica Policy Research.
- Wapf, B., & Peters, M. (2007). *Evaluation der regionalen ärztlichen Dienste (RAD)*. Bern: BSV.
- WHO. (2002). *Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. (2011). *World Report on Disability*. Geneva: World Health Organization.
- Woodbury, S. A., & Spiegelman, R. G. (1987). Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois. *American Economic Review*, 77 (4), S. 513-30.