

**Organisation für Wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung**

Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung

Ein internationaler Vergleich



EUROPÄISCHES ZENTRUM

campus

Noch immer steht eine Antwort auf die Frage aus, wie OECD-Länder die beiden eng verknüpften, potentiell aber gegensätzlichen Anliegen der Behindertenpolitik miteinander in Einklang bringen können. Zum einen soll sichergestellt sein, dass behinderte Mitbürger nicht ausgegrenzt werden: dass sie zu größtmöglicher Teilhabe am Wirtschafts- und Gesellschaftsleben ermutigt und befähigt werden, insbesondere zur Aufnahme einer entgeltlichen Beschäftigung, und dass sie nicht leichtfertig oder frühzeitig aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Zum anderen soll gewährleistet werden, dass behinderte Personen über sichere Einkommen verfügen: dass sie nicht auf Grund von Behinderungen, die ihr Verdienstpotalential einschränken, der Mittel für ein menschenwürdiges Leben beraubt werden.

Der vorliegende Bericht liefert eine systematische Analyse des breiten Spektrums an Arbeitsmarktmaßnahmen und Programmen zur sozialen Sicherung für Menschen mit Behinderungen. Durch die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den ergriffenen Maßnahmen und den erzielten Ergebnissen in zwanzig OECD-Ländern sollen dem Leser die Probleme der Behindertenpolitik klarer vor Augen geführt und erfolgreiche Maßnahmen bzw. Maßnahmenpakete identifiziert werden. Der Bericht gelangt zu der Schlussfolgerung, dass sich ein vielversprechendes neues Konzept der Behindertenpolitik stärker an der Philosophie der Programme für Arbeitssuchende orientieren sollte, und zwar durch:

- eine Betonung von Aktivierungsmaßnahmen,
- die Förderung von auf den Einzelnen zugeschnittenen Frühinterventionen,
- die Beseitigung von Negativanreizen zur Aufnahme einer Beschäftigung,
- die Einführung einer Kultur der gegenseitigen Verpflichtungen,
- die Einbeziehung der Arbeitgeber.

Der Bericht zeigt auch, dass sich in der Behindertenpolitik vieler Länder bereits Elemente finden, die in einem solchen neuen Konzept eine wichtige Rolle spielen.

Der Bericht war auch Gegenstand einer gemeinsamen OECD / EZ Disseminationskonferenz in der Wiener UNO-City, deren Diskussionsergebnisse in der englischen Buchreihe des Europäischen Zentrums veröffentlicht werden.



EUROPÄISCHES ZENTRUM

FÜR WOHLFAHRTSPOLITIK UND SOZIALFORSCHUNG



www.campus.de

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Kästen	9
--	---

Vorwort	15
---------------	----

Kapitel 1	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	19
1.1	Aufbau des Berichts	19
1.2	Empirische Belege	20
1.3	Herausforderungen der Behindertenpolitik	22
1.4	Politikschlussfolgerungen	26

5

Kapitel 2	Zielsetzungen und Analyserahmen	31
2.1	Einleitung	31
2.2	Zielsetzungen des Projekts	35
2.3	Analyserahmen	38

Kapitel 3	Daten zu Einkommen und Erwerbsbeteiligung	45
3.1	Identifizierung der Bevölkerung mit Behinderungen	45
3.2	Einkommenssicherheit	51
3.3	Arbeitsintegration	59
3.4	Lassen sich diese Befunde durch behinderungs- politische Maßnahmen erklären?	67
3.5	Zusammenfassung der empirischen Belege	93

Kapitel 4	Herausforderungen an die Transferleistungspolitik	101
4.1	Dauerhaftigkeit der Invaliditätsrente	101
4.2	Höhe der Invaliditätsrenten und „Leistungsfallen“	111
4.3	Leistungslücken bei Behinderung	122
4.4	Invaliditätsrentenzugang	129
4.5	Altersprofilierung bei Invaliditätsrenten	140
4.6	Beurteilungsverfahren	149
4.7	Krankheit, Invalidität und Arbeitsunfälle	162
4.8	Invalidität und Arbeitslosigkeit	168
4.9	Invalidität und Frührente	176
4.10	Zusammenfassung der Analyse der Transferleistungspolitik	181

114

Kapitel 5	Herausforderungen an die Integrationspolitik.....	191
5.1	Gesetzlicher Rahmen für die Beschäftigungsförderung	191
5.2	Pflichten der Arbeitgeber	196
5.3	Berufliche Rehabilitation und Schulung	201
5.4	Besondere Beschäftigungsprogramme	210
5.5	Altersprofilierung bei Integrationsprogrammen	219
5.6	Integrationspolitik und Analyse aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	224
5.7	Zusammenfassung der Analyse der Integrationspolitik	229

Kapitel 6	Typologie der Behindertenpolitik	233
6.1	Beurteilung der Politikkonzepte: eine Typologie als Instrument der komparativen Analyse	233
6.2	Vergleich von Politik und Ergebnis anhand der Typologie der Behindertenpolitik	242

Kapitel 7	Jüngste und künftige Politikreformen	259
7.1	Umfang und Ausrichtung der jüngsten Reformen	259
7.2	Länderspezifische Reforminitiativen	265
7.3	Eine neue Reformstrategie in Luxemburg	288
Kapitel 8	Politikschlussfolgerungen	291
8.1	Politikgrundsätze	291
8.2	Sachzwänge bei der Umsetzung	296
8.3	Neugestaltung der Behindertenpolitik auf der Grundlage gegenseitiger Verpflichtungen	298
Literaturverzeichnis		323
Anhang 1	Technischer Anhang	331
Anhang 2	Klassifizierung für die Typologie der Behindertenpolitik	349
Anhang 3	Merkmale von krankheits- und invaliditätsbezogenen Leistungssystemen	359
Anhang 4	Ansätze zur Beschäftigungsförderung	385

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Kästen

Abbildungen

Abb. 3.1:	Durchschnittliche Behinderungsprävalenz von 14%, darunter ein Drittel Schwerbehinderte	48
Abb. 3.2:	Erfolgreiche wirtschaftliche Eingliederung in vielen, aber nicht in allen Ländern	53
Abb. 3.3:	Die drei Haupteinkommensquellen Behinderter: Arbeitseinkommen, Invaliditätsrenten, Altersrenten	55
Abb. 3.4:	Geringe Unterschiede bei den Arbeitseinkommen zwischen Behinderten und Nichtbehinderten	56
Abb. 3.5:	Große Einkommensunterschiede je nach Beschäftigungs- status bei Behinderten und Nichtbehinderten	58
Abb. 3.6:	Unbefriedigende soziale Eingliederung von Personen mit Behinderungen in den meisten Ländern	60
Abb. 3.7:	Jeder dritte Bezieher von Invaliditätsrente ist berufstätig	70
Abb. 3.8:	Erheblicher Anteil Behinderter ohne persönliches Einkommen	72
Abb. 3.9:	Jeder dritte Bezieher von Invaliditätsrente stuft sich selbst nicht als behindert ein	76
Abb. 3.10:	Nur schwache Beziehung zwischen Beschäftigungsquoten und Konzentration auf Beschäftigungsprogramme	78
Abb. 3.11:	Die meisten Beschäftigten mit Behinderungen stehen in einem regulären Arbeitsverhältnis	80
Abb. 3.12:	Kein klarer Zusammenhang zwischen Leistungsbezug und Beschäftigungsquoten	83
Abb. 3.13:	Konzentration des Anteils der Invaliditätsrentner bei 5-7%	85
Abb. 3.14:	Zwei unterschiedliche Entwicklungen bei den durchschnittlichen Pro-Kopf-Invaliditätsrenten	86
Abb. 4.1:	Niedrige Abgangsraten aus der Invaliditätsrente	103
Abb. 4.2:	Rückläufige Zunahme des Invaliditätsrentneranteils in den meisten Ländern	108
Abb. 4.3:	Genereller Anstieg des Anteils der Bezieher beitragsunabhängiger Invaliditätsrenten	135
Abb. 4.4:	Beachtliche Altersunterschiede bei Invaliditätsrentnern	144

Abb. 4.5:	Erhebliche Auswirkungen der Ablehnungsquoten auf die Invalidisierungsquoten	161
Abb. 4.6:	Langzeiterkrankungen und Arbeitsunfälle können das Bild verändern.....	165
Abb. 4.7:	Kein klarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Invaliditätsrenten	169
Abb. 4.8:	Kein klarer Zusammenhang zwischen dem Ausgabenwachstum in aufeinander folgenden Perioden	171
Abb. 4.9:	Zwischen Frühverrentung und altersbedingten Verzerrungen bei den Invalidisierungen besteht ein Zusammenhang	179
Abb. 5.1:	Mehr Personen werden invalidisiert als berufliche Rehabilitationsmaßnahmen empfangen	207
Abb. 5.2:	Zehnmal mehr Invaliditätsrentner als Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen	217
Abb. 5.3:	Anstieg der Ausgaben für aktive Programme in den meisten Ländern.....	225
Abb. 5.4:	Schwacher Zusammenhang zwischen Beschäftigungsquote und Ausgaben für aktive Programme	226
Abb. 6.1:	Die meisten Länder wenden in der Behindertenpolitik Kompromisslösungen an	238
Abb. 6.2:	Keine Korrelation zwischen Integrationspolitik und Beschäftigungsergebnissen	243
Abb. 6.3:	Integrationspolitik führt nicht immer zu einer großen Zahl von Teilnehmern an Beschäftigungsprogrammen	245
Abb. 6.4:	Großzügige Leistungen produzieren viele Leistungsempfänger	247
Abb. 6.5:	Zugangsraten korrelieren ebenso stark mit der Kompensationspolitik	248
Abb. 6.6:	Erfasster Personenkreis und Leistungsumfang bestimmen die Zahl der Leistungsempfänger	251
Abb. 6.7:	Messbare Korrelation zwischen Einkommenslage und Kompensationspolitik	253
Abb. 6.8:	Aber stärkere Korrelation zwischen Einkommenslage und Integrationspolitik	255
Abb. 7.1:	Kompensationspolitik bis vor wenigen Jahren im Mittelpunkt	260
Abb. 7.2:	Starke Verlagerung zu Gunsten der Integration in allen Politik-Clustern	263

Tabellen

Tabelle 2.1:	Große Unterschiede bei den öffentlichen Ausgaben für behinderungsbezogene Leistungsprogramme	33
Tabelle 2.2:	Schema des Rahmenkonzepts	40
Tabelle 3.1:	Höhere Behinderungsprävalenz im Alter und bei niedrigem Bildungsniveau	49
Tabelle 3.2:	Ähnliche Einkommenszusammensetzung nach Arbeitsstatus in den meisten Ländern	57
Tabelle 3.3:	Niedrigere Beschäftigungsquote bei höherem Behinderungsgrad	62
Tabelle 3.4:	Höhere relative Beschäftigungsquoten für Personen im Haupterwerbsalter und mit höherem Bildungsabschluss	64
Tabelle 3.5:	Hohe Arbeitslosenquote bei hohem Behinderungsgrad	66
Tabelle 3.6:	Beschäftigung und Leistungsbezug behinderter Personen	68
Tabelle 3.7:	Ein großer Prozentsatz der Schwerbehinderten bezieht keine behinderungsbezogenen Geldleistungen	74
Tabelle 3.8:	Welche Leistungen für nicht beschäftigte Behinderte?	90
Tabelle 3.9:	Invaliditätsrenten sehr viel weiter verbreitet als Arbeitslosenunterstützung	92
Tabelle 4.1:	Überprüfung von Leistungsansprüchen und Leistungsoptionen bei Teilbehinderung	118
Tabelle 4.2:	Einer von drei Antragstellern erhält eine Teilrente zugesprochen	119
Tabelle 4.3:	Geltungsbereich der Invaliditätsrente für verschiedene Gruppen außerhalb der Erwerbsbevölkerung	123
Tabelle 4.4:	Weniger Frauen beziehen Invaliditätsrente, außer in Programmen mit universellem Versicherungsschutz	127
Tabelle 4.5:	Globaler Rückgang der Invalidisierungsraten in den neunziger Jahren	131
Tabelle 4.6:	Beitragsabhängige Invaliditätsrenten 50% höher als beitragsunabhängige	136
Tabelle 4.7:	Große Geschlechtsunterschiede bei den Invalidisierungen	138
Tabelle 4.8:	Personen über 45 Jahre dominieren beim Bezug von Invaliditätsrenten	143
Tabelle 4.9:	Große Länderunterschiede bei den altersspezifischen Invalidisierungsraten	145

Tabelle 4.10:	Weniger ausgeprägte Altersdiskriminierung, wenn die Altersstruktur der Behinderungsprävalenz berücksichtigt wird	148
Tabelle 4.11:	Mindest- und voller Grad der Erwerbsunfähigkeit für den Anspruch auf Invaliditätsrente	152
Tabelle 4.12:	In jedem dritten Fall werden Invaliditätsrenten wegen psychischer Behinderungen und geistiger Gebrechen gewährt	156
Tabelle 4.13:	Große Unterschiede bei den Ablehnungsquoten.....	159
Tabelle 4.14:	Struktureller Aufbau der Transferprogramme im Bereich der Erwerbsunfähigkeit.....	163
Tabelle 4.15:	Sehr unterschiedliche Wege in die Invalidisierung	173
Tabelle 4.16:	Große Anteile der Behinderten zwischen 50 und 64 Jahren beziehen Altersrente	178
Tabelle 5.1:	Rechtlicher Rahmen und Ausmaß der Arbeitgeberverantwortung	197
Tabelle 5.2:	Bedeutung und Zeitpunkt der beruflichen Rehabilitation und Umschulung.....	204
Tabelle 5.3:	Große Unterschiede bei Bedeutung und Art der Beschäftigungsprogramme	211
Tabelle 5.4:	Hohe Ausgaben je Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen	218
Tabelle 5.5:	Wenig Behinderte über 45 Jahre in aktiven Programmen	220
Tabelle 5.6:	Drastisches Missverhältnis zwischen Invalidisierungen und Angebot an beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen	222
Tabelle 6.1:	Das allgemeine Beschäftigungsniveau bestimmt die Beschäftigungsquote Behinderter	244
Tabelle 6.2:	Kompensationspolitik und Behinderungsprävalenz beeinflussen den Bezug von Invaliditätsrenten	249
Tabelle 6.3:	Integrationspolitik hat die größten Auswirkungen auf das relative wirtschaftliche Wohlergehen	254
Tabelle 7.1:	Neuorientierungen in der Behindertenpolitik im Zeitraum 1985-2000	264

Kästen

Kasten 3.1:	Sind die Erhebungsdaten vergleichbar?	46
Kasten 3.2:	Behinderungsprävalenz und Alterung der Bevölkerung ...	50
Kasten 3.3:	Nationale und regionale Behindertenprogramme	81
Kasten 3.4:	Vergleichbarkeit der Daten zu Invaliditätsrentnern und Invalidisierungsraten	87
Kasten 4.1:	Invaliditätsrentnerentwicklung in ausgewählten Ländern	109
Kasten 4.2:	Schätzung von Lohnersatzquoten	115
Kasten 4.3:	Was geschah in den Niederlanden und in Norwegen?	132
Kasten 7.1:	Derzeit laufende und vor kurzem angekündigte Änderungen in Australien	283
Kasten 7.2:	Fortgesetzte Reforminitiativen in den Niederlanden	285