

Organisation für Wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung

Ein internationaler Vergleich

OECD



Campus Verlag
Frankfurt / New York

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

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 |
| | | |
| 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 InvaUdisierungsraten 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 |