

Anreize für Arbeitgeber zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung

Bericht einer Arbeitsgruppe der DOK

November 2004

Inhaltsverzeichnis

I Einleitung

- | | |
|--------------------------------|------|
| 1. Zur Vorgeschichte | S. 3 |
| 2. Bildung einer Arbeitsgruppe | S. 4 |
| 3. Vorgehen | S. 4 |

II Einzelne Ansätze / Modelle und ihre Bewertung

- | | |
|---|-------|
| 1. Unterstützende Dienstleistungsangebote | |
| a. Verbesserung der Information | S. 5 |
| b. Vermittlung geeigneter Personen | S. 7 |
| c. Beratung und Begleitung von Arbeitgebern | S. 9 |
| 2. Finanzielle Unterstützungen | |
| a. Entschädigung des behinderungsbedingten Sachaufwandes | S. 12 |
| b. Entschädigung des behinderungsbedingten Personalaufwandes | S. 14 |
| c. Ganze oder teilweise Übernahme des Lohnes während der Einarbeitung | S. 17 |
| d. Bonuszahlungen an den Arbeitgeber auch über die Einarbeitungszeit hinaus | S. 19 |
| e. Bonus-Malus-System | S. 21 |
| 3. Übernahme des Risikos im Bereich von Lohnfortzahlung und Sozialversicherungen | |
| a. Übernahme der Risiken (Lohnfortzahlung, Prämienhöhung) im Falle einer Arbeitsunfähigkeit | S. 23 |
| b. Übernahme der Anstellung (und damit der Versicherungen) während der Einarbeitungszeit im Rahmen eines Personalvermittlungsvertrages | S. 25 |
| c. Übernahme der Anstellung (und damit der Versicherungen) über die Einarbeitungszeit hinaus im Rahmen eines Personalvermittlungs-Vertrages | S. 27 |
| 4. Finanzielle Entlastungen | |
| a. Erlass von AHV/IV/EO-Beiträgen | S. 29 |
| b. Steuerliche Vergünstigungen | S. 31 |
| 5. Weitere Massnahmen | |
| a. Verleihung eines Preises | S. 33 |
| b. Schaffung eines Labels | S. 35 |

III Wie weiter? Empfehlungen der AG

- | | |
|---|-------|
| 1. Einige generelle Feststellungen | S. 38 |
| 2. Wirksame Anreize mit bestehender gesetzlicher Grundlage | S. 38 |
| 3. Ergänzung der gesetzlichen Grundlage im Rahmen der 5. IVG-Revision | S. 40 |
| 4. Notwendigkeit praktischer Erprobung im Rahmen von Pilotprojekten | S. 41 |
| 5. Massnahmen, die kurzfristig nicht zu realisieren sind | S. 42 |
| 6. Nicht weiter zu verfolgende Modelle | S. 44 |

I. Teil: Einleitung

1. Zur Vorgeschichte

Im Zusammenhang mit den Diskussionen über den starken Zuwachs der IV-Rentner und IV-Rentnerinnen in den letzten 10 Jahren hat die DOK als erstes eine eingehende Analyse der Ursachen für diese problematische Entwicklung vorgenommen (vgl. das DOK-Papier „Zunahme der IV-Rentner „). Dabei ist sie zum Schluss gelangt, dass zwar verschiedenste Gründe einen Beitrag zur Tendenz zunehmender IV-Berentung geleistet haben, dass aber die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt als Ursache für den steten Zuwachs bei den Rentnern und Rentnerinnen im Zentrum steht: Immer weniger Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen sind bereit, behinderungsbedingt leistungsbeeinträchtigte Personen weiter zu beschäftigen oder gar neu anzustellen.

Die Problematik der steten Zunahme der IV-Rentnern und IV-Rentnerinnen kann letztlich nur sehr beschränkt allein mit einer Verstärkung der individuellen Eingliederungsmassnahmen angegangen werden. Es nützt der einzelnen Person wenig, wenn sie zwar eine optimale Schulung, Aus- und Weiterbildung und Begleitung erhält, wenn aber die strukturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt andauert und die Bereitschaft zur Beschäftigung behinderter Menschen weiter abnimmt. Es sind deshalb Massnahmen gefordert, welche geeignet sind, die Bereitschaft zur Beschäftigung behinderter Menschen zu fördern, sei es durch Anreize oder durch Sanktionen.

Zu dieser grundsätzlichen Erkenntnis ist das Parlament bereits anlässlich der Beratung der 4. IVG-Revision und des Behindertengleichstellungsgesetzes gelangt. Es hat aber mangels konkreter Vorschläge noch keine konkreten gesetzlichen Bestimmungen für die Einführung von Anreizsystemen beschlossen, sondern im Sinne eines ersten Schrittes sowohl im IVG (Art. 68 quater) wie auch im BehiG (Art. 17) je einen Artikel eingefügt, der es erlaubt, unter gewissen Bedingungen Pilotversuche zu ermöglichen resp. zu finanzieren.

Bis heute sind noch keine Pilotversuche durchgeführt worden. Dies liegt nicht nur daran, dass die gesetzlichen Grundlagen das Spektrum möglicher Ansätze einschränken und das Bundesamt diese Gesetzesbestimmung erst noch restriktiv zu interpretieren scheint; vielmehr besteht trotz der Erkenntnis, dass Handlungsbedarf besteht, eine erhebliche Skepsis gegenüber den diskutierten konkreten Handlungsansätzen.

In diesem Gesamtkontext ist die DOK zum Schluss gelangt, dass es sinnvoll wäre, wenn sich die Dachorganisationen der Behindertenhilfe ihrerseits aus der Perspektive der Betroffenen (mit ihren Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt) mit der Problematik näher beschäftigen würden und Empfehlungen zuhanden der Politik, der Verwaltung und potentiellen Initianten von Pilotversuchen formulieren könnten. Sie hat deshalb an ihrer Sitzung vom 4. November 2003 eine Arbeitsgruppe gebildet.

2. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wurde darauf geachtet, nebst Vertretern der Behindertenorganisationen auch Personen mit beruflicher Praxis im Bereich der Arbeitsvermittlung beizuziehen. In der AG haben folgende Personen mitgearbeitet:

- Bauer Claude, Agile
- Friedrich Marcel, SBV
- Gassmann Jürg, Pro Mente Sana
- Haberkorn Eric, IPT
- Keller Herbert, SMSG
- Lepori Marco, IV-Stelle Freiburg
- Leupi Monika, Profil
- Pestalozzi-Seger Georges, SAEB
- Rochat Philippe, INSOS
- Steiger Hannes, Procap

3. Vorgehen

Die Arbeitsgruppe hat sich in einem ersten Schritt ein Bild über die bestehenden beiden Pilotartikel und deren Interpretation durch das BSV und das Gleichstellungsbüro gemacht. Hierzu wurden Vertreter der Verwaltung eingeladen und die offenen Fragen kritisch diskutiert.

Die Arbeitsgruppe hat sich in einem weiteren Schritt über bestehende Analysen zur Thematik informiert, insb. den Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe EVD – EJPD – EDI – EFD „Anreizmechanismen zur Beschäftigung behinderter Menschen“ vom August 2001, sowie die Studie der Fachhochschule Solothurn-Nordwestschweiz "Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz" vom März 2004.

Als nächstes hat die Arbeitsgruppe einen Auftrag zur Darstellung möglichst vieler schweizerischer sowie ausländischer Modelle und Ansätze erteilt, welche die Integration behinderter Menschen mit Anreizen zugunsten der Arbeitgeberschaft anstreben. Sie hat diese Modelle und Ansätze darauf systematisch nach inhaltlichen Kriterien erfasst und schliesslich im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Durchführbarkeit diskutiert. Die entsprechenden Resultate dieser Diskussionen finden sich im Kapitel II.

Schliesslich hat die Arbeitsgruppe die verschiedenen Modelle bewertet und gestützt darauf Empfehlungen für die weitere politische Diskussion formuliert. Diese finden sich im Kapitel III.

Es ist uns wichtig festzuhalten, dass die Arbeitsweise der Arbeitsgruppe in keiner Weise den Anspruch erhebt, wissenschaftlichen Kriterien zu genügen, sondern dass die Thematik aus dem Blickwinkel der praktischen Erfahrungen der AG-Mitglieder behandelt worden ist. Die Würdigung der einzelnen Modelle versteht sich denn auch als "Beitrag" der Behindertenorganisationen in der weiter zu führenden Diskussion.

II. Teil: Einzelne Modelle / Ansätze und ihre Bewertung

1a Verbesserung der Information

1. Massnahme

Beschreibung

Die massgebenden Entscheidungsträger in den Betrieben erhalten gut verständliche Informationen über die Angebote (Dienstleistungen, finanzielle Unterstützungen und Entlastungen), die sie im Hinblick auf die Weiterbeschäftigung oder die Anstellung von Menschen mit einer Behinderung in Anspruch nehmen können.

Worin besteht der Anreiz?

Wenn Arbeitgeber/innen über die bestehenden Unterstützungsangebote (z.B. der Invalidenversicherung) nicht informiert sind, stufen sie die Kosten und Risiken eines Engagements bei der Eingliederung vielfach zu hoch ein und verzichten im Zweifelsfall auf besondere Anstrengungen. Bei Kenntnis der rechtlichen Möglichkeiten können sie die Situation realistischer einschätzen und sind eher zu einem Engagement bereit.

Begünstigte Personen

Sämtliche behinderte Menschen, unabhängig vom Grad der Invalidität und unabhängig davon, ob sie im betreffenden Betrieb bereits angestellt sind oder ob es um eine Neuanstellung geht.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Broschüre der Wirtschaftsförderung und des Schweiz. Arbeitgeberverbandes "Die berufliche Eingliederung von Behinderten": Versand auf Bestellung

Info News der IV-Stelle Freiburg: Regelmässiger Versand an ausgewählte Arbeitgeber gemäss interner Liste, ergänzt durch **persönliche Kontakte** zu Arbeitgebern.

Informationsveranstaltungen und **individuelle Information von Arbeitgebern** durch Organisationen, die in der Arbeitsvermittlung tätig sind (**IPT, Profil**), oder durch IV-Stellen (z.B. IV-Stelle Luzern).

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit der bisher getätigten Informationen ist (soweit bekannt) noch nie statistisch ausgewertet worden. Es kann davon ausgegangen werden, dass schriftliche Informationen nur dann wirksam sind, wenn sie die Personalverantwortlichen im Betrieb wirklich erreichen und von diesen dann auch gelesen werden: Dies verlangt klare, übersichtliche, einfache, praxisorientierte und anspre-

chend aufgemachte Texte. Wirksam sind die Informationen sicher dann, wenn die schriftliche Information im Rahmen von persönlichen Gesprächen, regionalen oder betrieblichen Informationsveranstaltungen für Personalverantwortliche oder Ausbildungen erläutert und im Hinblick auf den jeweiligen Betrieb konkretisiert werden kann, und wenn eine Ansprechperson auf Nachfragen klare Antworten zu vermitteln weiss.

Kosten-/Nutzen-Verhältnis

Die Kosten für das Verfassen und den Versand von schriftlichen Informationen halten sich in einem überschaubaren Rahmen, und zwar auch dann, wenn die Schriften in grosser Auflage verteilt werden. Der Nutzen darf jedoch, wenn sich die Information auf den Versand schriftlicher Informationsblätter beschränkt, als eher bescheiden betrachtet werden, wie das Beispiel der wf-Broschüre zeigt. Die Kosten für die persönliche (mündliche) Information der Arbeitgeberschaft sind demgegenüber vergleichsweise hoch, der Nutzen entsprechend jedoch auch erheblich grösser.

Alles in allem stehen Kosten und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Umsetzbarkeit stellt kein Problem dar. Die Information könnte sowohl über die Invalidenversicherung erfolgen wie auch über private Organisationen. Basis im IVG: Art. 68 ter

Abgrenzungsprobleme

Keine. Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Informationsbemühungen koordiniert werden, die Arbeitgeberschaft nicht mit einer Flut von Broschüren eingedeckt oder von verschiedensten Akteuren gleichzeitig kontaktiert wird.

Gesamtwürdigung

Von Arbeitgeberseite wird vielfach geltend gemacht, fehlende Information sei für ihr mangelndes Engagement primär verantwortlich. Selbst wenn es sich dabei öfters um ein vordergründiges Argument handeln dürfte, ist eine praxisorientierte und gut verständliche Information sicher Basis für die Umsetzung aller übrigen Anreizsysteme. Schriftliche Informationen müssen aber, damit sie von den Personalverantwortlichen wirklich gelesen werden, knapp, gut verständlich, praxisorientiert und übersichtlich sein. Es muss auch dafür gesorgt werden, dass sie die Personalverantwortlichen wirklich erreichen, was über einen blossen Versand an die Betriebe nicht sichergestellt ist. Am wirkungsvollsten ist die Information, wenn sie im Rahmen eines persönlichen Kontakts übermittelt werden kann und wenn die Adressaten sich bei allfälligen Rückfragen an eine ganz bestimmte Person wenden können, zu der sie Vertrauen haben. In diesem Sinn besteht in der Schweiz noch ein grosses Potential für eine Verbesserung der Information durch die Organe der IV oder durch private Organisationen.

1b Vermittlung geeigneter Personen

1. Massnahme

Beschreibung

Die IV-Stelle oder eine private Organisation trifft eine Vorselektion, bevor sie eine behinderte Person einem/r Arbeitgeber/in vermittelt. Die Vermittlung erfolgt einerseits gestützt auf die Kenntnis der Anforderungsprofile im betreffenden Betrieb und andererseits gestützt auf die Prüfung der spezifischen Möglichkeiten, Fähigkeiten sowie behinderungsbedingten Einschränkungen der zu vermittelnden Person.

Worin besteht der Anreiz?

Der/die Arbeitgeber/in hat eine gewisse Gewähr, dass die vermittelte behinderte Person für die in seinem Betrieb angebotenen Tätigkeit in persönlicher und gesundheitlicher Hinsicht das Anforderungsprofil erfüllt. Auch wenn die Garantie nur bedingt ist (erst die Probe- resp. Anlernzeit wird definitiv Abschluss über die Eignung geben), vermindert sich doch das Risiko, den mit der Einarbeitung verbundenen Aufwand für eine von vornherein ungeeignete Person leisten zu müssen. Die Bereitschaft zur Durchführung eines Arbeitsversuchs wächst dadurch.

Begünstigte Personen

Sämtliche behinderte Menschen, unabhängig vom Grad der Invalidität

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Vermittlungstätigkeit der Fondation IPT: Diese erstellt von den zu vermittelnden Personen einen "Bilan professionnel", bereitet die Personen im Rahmen von Gesprächen, Ausbildungsmodulen und Praktika auf die Vermittlung vor und vermittelt den ihr bekannten Betrieben „geeignete“ Personen.

Vermittlungstätigkeit der Stiftung Profil: Auch diese erhebt das beruflich-gesundheitliche Potential der zu vermittelnden Person auf der einen Seite und klärt die Einsatzmöglichkeit auf der anderen Seite mittels einer Arbeitsplatzanalyse ab, bevor sie einer Person eine Arbeitsstelle vermittelt.

Vermittlungstätigkeit der IV-Stellen Luzern und Freiburg: Die Arbeitsvermittler erwerben sich gute Kenntnisse der Betriebe in der ihnen zugeteilten Region und vermitteln gestützt auf diese Kenntnisse die ihnen zugewiesenen Menschen mit Behinderung an geeignete Firmen.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Für eine erfolgreiche Vermittlungstätigkeit sind der Aufbau von Beziehungen zur Arbeiterschaft und die Kenntnis der betriebsspezifischen Möglichkeiten und

Anforderungen von eminenter Bedeutung. Beziehungen leben von gegenseitigem Vertrauen. Dieses wächst, wenn der/die Arbeitgeber/in darauf zählen kann, dass ihr nicht von Anfang an ungeeignete Personen vermittelt werden. Unter diesem Blickwinkel sind Massnahmen im Sinne einer Vorprüfung der Einsatzmöglichkeiten, allenfalls verbunden mit einer kurzen externen Vorbereitung der zu vermittelnden Person, grundsätzlich als wirksam zu beurteilen. Die Erfahrungen der obgenannten Stellen bestärken diese Einschätzung

Die Wirksamkeit hängt allerdings stark von der Professionalität des Angebots sowie der Persönlichkeit und der Qualität der Arbeit der Vermittler ab, wobei folgende Faktoren von Bedeutung sind: Erfahrung und Kenntnisse der betrieblichen Abläufe, Fähigkeit zur Einschätzung des beruflichen Potentials, Verhandlungsgeschick.

Kosten-/Nutzenverhältnis

Sowohl die „Bewirtschaftung“ der einzelnen Betriebe in einer Region wie auch die individuelle praktische Abklärung des Eingliederungspotentials der behinderten Personen sind aufwändig und verlangen genügend personelle Ressourcen. Den vergleichsweise hohen Kosten steht jedoch ein erheblicher Nutzen gegenüber, wenn es gelingt, das Vertrauen der Arbeitgeber/innen in die Vorabklärungen zu erhöhen und wenn gestützt auf positive Erfahrungen die Bereitschaft zur Anstellung behinderter Menschen wächst (vgl. hierzu die Kosten-Nutzen-Analyse von M. Heyer zur Tätigkeit von IPT).

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Umsetzbarkeit verursacht rechtlich keine Probleme. Für die IV-Stellen besteht bereits eine genügende Grundlage (Art. 18 Abs. 1 IVG), auch bezüglich der Delegation von Aufgaben an Organisationen der privaten Behindertenhilfe (Art. 59 Abs. 3 IVG). Das Problem besteht derzeit in der mangelnden Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen, sowohl auf Seiten der IV-Stellen wie auch bezüglich der Finanzierung der Aktivitäten privater Organisationen.

Abgrenzungsprobleme

Keine. Wichtig wäre jedoch, dass die Arbeit der IV-Stellen und der privaten Organisationen so koordiniert werden kann, dass keine Doppelspurigkeiten entstehen. Idealerweise sollte die IV-Stellen die Hauptverantwortung tragen, jedoch bereit sein, wo es sachlich und ressourcenmässig Sinn macht, die bestehenden Angebote der privaten Organisationen im Rahmen von Aufträgen einzubeziehen. Letztere müssten auch im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ besser eingebunden werden.

Gesamtwürdigung

Die Bereitschaft der Arbeitgeber/innen zur Anstellung behinderter Menschen wächst, wenn diese (aufgrund getätigter Erfahrungen) damit rechnen können, dass die vermittelten Personen sorgfältig ausgewählt worden sind und dass sie persönlich und gesundheitlich in der Lage sein sollten, eine wirtschaftlich verwertbare Leistung im Betrieb zu erbringen. Eine entsprechende Vorabklärung und Vorbereitung kann als durchaus wirksame Massnahme betrachtet werden, wenn sie umfassend und sorgfältig erfolgt. Trotz grossem personellen Aufwand und entsprechend hohen Kosten, kann das Kosten-/Nutzenverhältnis als angemessen betrachtet werden.

1c Beratung und Begleitung von Arbeitgebern/innen

1. Massnahme

Beschreibung

Arbeitgeber/innen erhalten, wenn sich Schwierigkeiten mit behinderten Personen am Arbeitsplatz ergeben, rechtzeitig und professionell Hilfe im Sinne einer Beratung und Begleitung, und zwar sowohl bei Problemen mit langjährigen Angestellten, deren Gesundheitszustand sich verschlechtert, wie auch mit neuen Mitarbeitern/innen, die mit einer bestehenden Behinderung angestellt worden sind. Die Berater/innen führen Gespräche mit der behinderten Person selbst, ihren Ärzten sowie den Vorgesetzten im Betrieb und schlagen Massnahmen vor, die eine längerfristige Weiterbeschäftigung im Betrieb ermöglichen, welche sowohl den Interessen des/r Arbeitgebers/in wie jenen der behinderten Person entspricht. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von "Job Coaching" oder "Supported Employment".

Worin besteht der Anreiz?

Der/die Arbeitgeber/in kann damit rechnen, dass ihm bei anfallenden Schwierigkeiten kostenlos eine Beratung zur Verfügung steht, welche die nötigen Abklärungen vornimmt und mögliche Massnahmen im gemeinsamen Gespräch erörtert. Er wird dadurch einerseits entlastet, andererseits erhält er die Gewähr, dass die gesetzlichen Möglichkeiten, insb. betr. finanzieller Unterstützung für Massnahmen wie interner Umplatzierung, Umschulung usw., ausgeschöpft werden. Die Angst vor möglichen Auseinandersetzungen bei gescheiterter Eingliederung wird deutlich verringert und damit die Bereitschaft zur Anstellung behinderter Menschen erhöht.

Begünstigte Personen

Sämtliche behinderte Menschen, unabhängig vom Grad der Invalidität

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Vermittlungstätigkeit der Fondation IPT: Diese bietet in jenen Fällen, bei denen sie eine Stelle vermittelt hat, eine Begleitung („suivi sur le lieu de travail“) an.

Vermittlungstätigkeit der Stiftung Profil: Auch diese bietet sowohl bei neu vermittelten Personen wie auch im Hinblick auf die Arbeitsplatzhaltung für bestehende Mitarbeiter/innen Beratung und Begleitung an.

Vermittlungstätigkeit der IV-Stellen Luzern und Freiburg: Die Arbeitsvermittler stehen den Arbeitgeber/innen beratend zur Seite, soweit eine Unterstützung gewünscht wird.

Job Coaching-Projekt der UPD Bern: Die Arbeitgeber erhalten nach einer Platzierung einer psychisch behinderten Person direkte Hilfe im Sinne einer Beratung und Begleitung.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Es darf angenommen werden, dass professionelle Beratungs- und Begleitungsangebote im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines Behinderten-Arbeitsplatzes durchaus wirksam sind. Einzelne Beispiele belegen dies deutlich. Als Ganzes ist es jedoch schwierig, die Wirksamkeit zu quantifizieren: Die Beratungs- und Begleitungsangebote werden von der Arbeitgeberschaft nur punktuell in Anspruch genommen, zumal sie bisher auch noch nicht flächendeckend zur Verfügung stehen. Eine eigentliche Auswertung hat bisher nicht stattgefunden.

Ein Problem liegt zum Teil darin, dass sich etliche Berater in erster Linie der behinderten Person verpflichtet fühlen, d.h. für diese das Beste "herauszuholen" versuchen. Um vom Arbeitgeber als echte Unterstützung empfunden zu werden, müsste eine Beratung und Begleitung jedoch ebenso sehr die Interessen des Arbeitgebers berücksichtigen, soweit dieser grundsätzlich an der Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses ebenfalls interessiert ist: Nur dann schafft die Beratung einen Anreiz für die Anstellung von Menschen mit einer Behinderung.

Die Wirksamkeit hängt im Weiteren davon ab, ob eine Beratung und Begleitung rasch und informell in Anspruch genommen werden kann; denn wenn die Probleme vorhanden sind, erträgt ihre Lösung in der Regel keinen Aufschub. Gerade bei den Angeboten der IV scheitert ein rasches Handeln oft an administrativen Hürden und mangelnden personellen Ressourcen. Die privaten Trägerschaften verfügen in dieser Hinsicht zum Teil über Vorteile.

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Beratung und Begleitung sind aufwändig und verlangen genügend personelle Ressourcen; sie setzen voraus, dass zwischen den Anbietern und den Personalverantwortlichen ein Vertrauensverhältnis besteht, das zuerst aufgebaut werden muss. Den vergleichsweise hohen Kosten steht jedoch ein erheblicher Nutzen gegenüber, wenn es gelingt, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und Menschen mit einer Behinderung im Arbeitsprozess zu behalten.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Umsetzbarkeit verursacht rechtlich keine Probleme. Für die IV-Stellen besteht bereits eine Grundlage (Art. 18 Abs. 1 IVG), welche allenfalls noch leicht erweitert werden könnte (insb. bezüglich der Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen bei Personen, die noch nicht im strengen Sinn „invalid“, sondern erst von einer Invalidität bedroht sind, wo aber dennoch ein rasches präventives Vorgehen zur Verhinderung einer Invalidität nötig ist); auch bezüglich der Delegation von Aufgaben an Organisationen der privaten Behindertenhilfe (Art. 59 Abs. 3 IVG) besteht eine rechtliche Grundlage, die aber leider selten wahrgenommen wird.

Abgrenzungsprobleme

Wichtig ist, dass die Arbeit der IV-Stellen und der privaten Organisationen so koordiniert werden kann, dass keine Doppelspurigkeiten entstehen. Idealerweise müsste eine Koordination auf kantonaler Ebene im Rahmen der IIZ erfolgen, welche sicherstellt, dass ein lückenloses und aufeinander abgestimmtes Angebot besteht. Dabei ist anzustreben, dass der einzelne Arbeitgeber wenn immer möglich auf der operativen Ebene die Wahlmöglichkeit unter verschiedenen Anbietern hat.

Gesamtwürdigung

Die Bereitschaft der Arbeitgeber/innen (insb. der KMU-Betriebe ohne ausgebaute Personalabteilung) zur Anstellung behinderter Menschen wächst, wenn diese damit rechnen können, bei auftauchenden Problemen am Arbeitsplatz rasch und kostenlos Beratung und Begleitung beanspruchen zu können. Voraussetzung ist, dass die Berater und Begleiter bei ihrer Tätigkeit auch die Interessen des Arbeitgebers angemessen berücksichtigen. Diesbezüglich geniessen „neutrale“ Stiftungen, in deren Organen die Arbeitgeberschaft angemessen vertreten ist, unter Umständen eine höhere Glaubwürdigkeit. Trotz grossem personellen Aufwand und entsprechend hohen Kosten, kann das Kosten/Nutzen-Verhältnis als angemessen betrachtet werden. Das heute kantonal sehr unterschiedliche Angebot muss ausgebaut und gesamtschweizerisch auf einheitlichem Niveau zur Verfügung gestellt werden.

2a Entschädigung des behinderungsbedingten Sachaufwandes (Kosten von Hilfsmitteln, baulichen Massnahmen)

1. Massnahme

Beschreibung

Der im Zusammenhang mit der Beschäftigung einer behinderten Person anfallende zusätzliche Sachaufwand im Bereich Hilfsmittel und bauliche Massnahmen wird von den Versicherungen übernommen.

Worin besteht der Anreiz?

Wenn Arbeitgeber/innen die Gewissheit haben, dass sie bei der Weiterbeschäftigung oder bei der Anstellung einer körperbehinderten oder sinnesbehinderten Person nicht die Kosten für zusätzliche Massnahmen der Arbeitsplatzanpassung zu finanzieren haben, sind sie eher zur Beschäftigung solcher Personen bereit.

Begünstigte Personen

Grundsätzlich sämtliche behinderte Personen, unabhängig vom Grad der Invalidität und unabhängig davon, ob sie im betreffenden Betrieb bereits angestellt sind oder ob es um eine Neuanstellung geht. In der Praxis fällt ein Sachaufwand für Hilfsmittel und bauliche Massnahmen vor allem bei körperbehinderten und sinnesbehinderten Personen an.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Eidg. Invalidenversicherung

Die IV übernimmt gestützt auf Art. 21 IVG die am Arbeitsplatz benötigten Hilfsmittel sowie bauliche Massnahmen (vgl. insb. Randziffer 13.01-13.05 der IV-Hilfsmittel-Liste). Der Katalog ist umfassend, insb. Randziffer 13.01 und 13.04 sind als Generalklausel formuliert. Massnahmen werden allerdings hin und wieder verweigert, wenn die IV-Stellen zum Schluss gelangen, die beantragten Hilfsmittel seien nicht „einfach und zweckmässig“.

Modelle im Ausland

Verschiedene europäische Gesetze sehen ebenfalls vor, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Anpassung des Arbeitsplatzes ganz oder teilweise von einer Versicherung oder vom Staat übernommen werden (z.B. Belgien, Spanien, Holland, England).

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit dieser Massnahme ist ohne weiteres zu bejahen. Es darf davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der Firmen nur dann bereit ist, eine behinderte Person anzustellen, wenn sie nicht noch mit erheblichen Kosten für Anpassungen bei den Arbeitsgeräten oder gar für bauliche Massnahmen belastet

wird. Je höher der Anpassungsaufwand, umso wirksamer erweist sich die Kostenübernahme. Dass die Massnahme in der Schweiz heute noch nicht in jedem Fall greift, ist einerseits auf den mangelnden Informationsstand der Arbeitgeberschaft zurückzuführen, andererseits dürfte die Dauer der Behandlung von IV-Gesuchen (und die damit verbundene Unsicherheit) ebenfalls noch ein Hindernis darstellen.

Kosten-/Nutzen-Verhältnis

Kosten und Nutzen stehen im Allgemeinen in einem günstigen Verhältnis. Sind die Anpassungen mit hohen Kosten verbunden, so muss allerdings eine gewisse Sicherheit betreffend die voraussichtliche Dauer des Arbeitsverhältnisses bestehen.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Umsetzbarkeit stellt kein Problem dar. Die bisherige IV-Praxis bestätigt dies.

Abgrenzungsprobleme

Es bestehen soweit ersichtlich keine grundsätzlichen Abgrenzungsprobleme. Im Einzelfall muss jeweils geprüft werden, ob die Anschaffung eines Arbeitsgeräts behinderungsbedingt ist oder nicht. Die Frage stellt sich beispielsweise im Informatikbereich.

Gesamtwürdigung

Die Übernahme der Kosten von behinderungsbedingten Hilfsmitteln und baulichen Anpassungen durch eine Versicherung ist eine wichtige und durchaus wirksame Massnahme. Sie ist in der Schweiz bereits weitgehend realisiert und bedarf keiner zusätzlichen gesetzlichen Grundlage. Es besteht einzig die Gefahr, dass im Rahmen falsch verstandener Sparbemühungen in der Praxis Arbeitsgeräte mit der Begründung verweigert werden, sie seien nicht unbedingt notwendig und erfüllten die Kriterien der Einfachheit nicht. Hier ist die Erkenntnis notwendig, dass eine behinderte Person zumindest optimaler Arbeitsgeräte bedarf, um ihre Leistungsdefizite am Arbeitsplatz möglichst kompensieren zu können, und dass eine mangelhafte Versorgung mittelfristig den Bestand eines Arbeitsverhältnisses gefährden kann.

2b Entschädigung des behinderungsbedingten Personalaufwandes (Kosten von Dienstleistungen Dritter, Mehraufwand des eigenen Personals)

1. Massnahme

Beschreibung

Der im Zusammenhang mit der Beschäftigung einer behinderten Person anfallende zusätzliche Personalaufwand wird von den Versicherungen vergütet. Dieser zusätzliche Aufwand kann sich durch den Beizug Dritter ergeben (z.B. Vorlesehilfen für Blinde, Gebärdendolmetscher für Gehörlose, Coaching und Betreuung bei geistig und psychisch behinderten Personen) oder durch die erhöhte Belastung des eigenen Personals im Rahmen der Organisation, Anleitung und Betreuung.

Worin besteht der Anreiz?

Wenn Arbeitgeber/innen die Gewissheit haben, dass sie bei der Weiterbeschäftigung oder bei der Anstellung einer behinderten Person nicht die Kosten für den Mehraufwand an Begleitung und Betreuung zu tragen haben, sind sie eher zur Beschäftigung einer behinderten Person bereit.

Begünstigte Personen

Grundsätzlich sämtliche behinderte Personen, unabhängig vom Grad der Invalidität und unabhängig davon, ob sie im betreffenden Betrieb bereits angestellt sind oder ob es um eine Neuanstellung geht. In der Praxis fällt ein derartiger Personalaufwand vor allem bei sinnesbehinderten sowie bei geistig und psychisch behinderten Personen an.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Eidg. Invalidenversicherung (Dienstleistungen Dritter)

Die IV übernimmt unter gewissen Voraussetzungen die Kosten durch den Beizug von Vorlesehilfen (bei Blinden) und von Gebärdendolmetschern (bei Gehörlosen) unter dem Titel von „Dienstleistungen Dritter an Stelle eines Hilfsmittels“ (Art. 21bis Abs. 2 IVG). Entsprechende Gesuche werden in der Praxis aber immer wieder abgelehnt mit der Begründung, die Dienstleistungen ersetze im konkreten Fall ein Hilfsmittel.

Eidg. Invalidenversicherung (Begleitung)

Die Berufsberater der IV sind seit dem 1.1.2004 auch verpflichtet, „Begleitung“ im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines Arbeitsplatzes anzubieten: Darunter fällt allerdings nicht die regelmässige Betreuung von geistig und psychisch behinderten Menschen, sondern nur die situative Hilfe beim Auftreten von Problemen.

Modell Holland

Die entstehenden Kosten werden dem Arbeitgeber unter gewissen Voraussetzungen vergütet, wenn sie die Entlastung übersteigen, die ihm durch die Reduktion der Sozialversicherungsprämien bereits gewährt worden ist. Bedingung ist, dass eine behinderte Person bereits mindestens 6 Monate angestellt ist.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Es darf davon ausgegangen werden, dass diese Massnahme grundsätzlich wirksam ist, soweit es um die Finanzierung des Aufwandes geht, der durch Dienstleistungen Dritter (d.h. nicht des eigenen Personals) entsteht: Die meisten Firmen werden tendenziell nur dann bereit sein, eine behinderte Person anzustellen, wenn sie nicht noch mit erheblichen Kosten für die Finanzierung von Dienstleistungen Dritter rechnen müssen. Längere Erfahrungen bestehen in der Schweiz zwar nur bezüglich der sinnesbehinderten Menschen, aber es darf davon ausgegangen werden, dass kaum eine Firma bereit wäre, bei der Anstellung einer geistig oder psychisch behinderten Person Kosten einer (als nötig erachteten) externen Betreuung zu finanzieren (vgl. hierzu die auch die Ausführungen unter 1c zum Job Coaching).

Keine Erfahrungen bestehen bezüglich der Wirksamkeit eines Modells, bei welchem dem Arbeitgeber die entstehenden Mehrkosten beim eigenen Personal (zusätzliche Stellenpensen als Folge der Betreuung behinderter Menschen) von einer Versicherung langfristig vergütet werden (zur Einarbeitungszeit vgl. 2c).

Kosten-/Nutzen-Verhältnis

Halten sich die Kosten für eine notwendige Dritthilfe in einem Rahmen, der rund 25% des Bruttolohnes nicht übersteigt, so können die Kosten im Verhältnis zum Nutzen sicher noch als verhältnismässig bezeichnet werden. Bedarf es erheblicher Dienstleistungen, welche den genannten Ansatz übersteigen, so ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Kosten noch als verhältnismässig betrachtet werden können. Die IV finanziert Drittleistungen Dritter heute bis zu einem max. monatlichen Betrag von Fr. 1'583.-, was als brauchbare Limite taxiert werden kann.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Das IVG kennt zwar eine Grundlage für die Finanzierung von Dienstleistungen Dritter, deren Einbettung beim Kapitel über die Hilfsmittel ist jedoch sachfremd und erweist sich in der Praxis nur als beschränkt brauchbar: Anzustreben wäre ein eigener Artikel unter den Eingliederungsmassnahmen, welcher es erlauben würde, Dienstleistungen Dritter unabhängig vom Hilfsmittel-Ersatzcharakter im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit zu finanzieren, selbstverständlich unter klar umschriebenen Bedingungen. Gesetzestechnisch ist dies ohne weiteres möglich. Schwieriger dürfte es sein, die Finanzierung des Mehraufwandes des Arbeitgebers im Rahmen der individuellen Eingliederungsmassnahmen zu regeln (Arbeitgeber als Durchführungsstelle?).

Abgrenzungsprobleme

Bei den Dienstleistungen Dritter ist eine Entschädigung nur in dem Masse zulässig, als die Drittperson mit ihrer Hilfe die versicherte Person einem anderen Arbeitnehmer gleichstellt (z.B. indem sie einer blinden Person Texte vorliest); keine Entschädigung ist jedoch zulässig, wenn die Drittperson selber Arbeiten zur Entlastung übernimmt (z.B. gewisse Schreibarbeiten an Stelle der blinden Person erledigt): Diese Abgrenzung ist grundsätzlich praktikabel. Schwieriger dürfte es sein, bei den Eigenleistungen des Personals des Arbeitgebers zwischen dem allgemeinen Betreuungsaufwand eines Vorgesetzten und dem spezifischen behinderungsbedingten Mehraufwand für die Begleitung einer behinderten Person zu

unterscheiden: Dieser Mehraufwand müsste wohl pauschal geschätzt und periodisch überprüft werden.

Gesamtwürdigung

Wenn bei einem Arbeitsverhältnis Dienstleistungen Dritter zur Unterstützung der behinderten Person nötig sind, so stellt die Übernahme der entsprechenden Kosten durch eine Versicherung eine wichtige und durchaus wirksame Massnahme im Hinblick auf die Weiterführung oder Begründung eines Arbeitsverhältnisses dar. Diese Massnahme ist in der Schweiz erst teilweise realisiert und bedarf einer verbesserten gesetzlichen Grundlage: Mit dieser können auch die Abgrenzungsfragen geklärt und das Verhältnismässigkeitsprinzip konkretisiert werden. Weniger klar erscheint die Notwendigkeit und Wirksamkeit eines Modells, bei welchem dem Arbeitgeber der durch die Beschäftigung einer schwer behinderten Person entstehende eigene Personal-Mehraufwand entschädigt wird, zumal sich hier konkrete Abgrenzungsfragen stellen; immerhin könnte ein Pilotversuch über die Wirksamkeit eines solchen Modells vermehrt Klarheit schaffen.

2c Ganze oder teilweise Übernahme des Lohnes während der Einarbeitung

1. Massnahme

Beschreibung

Während der Dauer der Einarbeitung muss der Arbeitgeber zwar einen Arbeitsvertrag abschliessen, jedoch keinen oder bloss einen reduzierten Lohn bezahlen. Für diese Zeit übernimmt eine Versicherung die Existenzsicherung (z.B. durch Bezahlung eines Taggeldes oder eines Einarbeitungszuschusses). Nach Ablauf der Einarbeitungszeit schliesst dann der Arbeitgeber, falls eine Einigung zustande kommt, einen definitiven Arbeitsvertrag mit einem Leistungslohn ab.

Worin besteht der Anreiz?

Der Arbeitgeber kann testen, ob die Anstellung einer behinderten Person in seinem Betrieb realisierbar ist, ohne dass ihm während dieser Phase bereits Kosten entstehen. Sein finanzielles Risiko verringert sich damit erheblich und seine Bereitschaft zu einer versuchsweisen Anstellung wird umgekehrt erheblich erhöht.

Begünstigte Personen

Grundsätzlich sämtliche behinderte Personen, unabhängig vom Grad der Invalidität. Die Massnahme zielt insbesondere auf die Anstellung von Personen, die mit der Tätigkeit im Betrieb nicht vertraut sind und angeleitet werden müssen, aber auch von Personen, deren Beschäftigung erhebliche Anpassungen im Betrieb bedingen.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Eidg. Invalidenversicherung

Die IV gewährt bereits heute aufgrund von Art. 20 IVV während einer Anlernzeit für maximal 6 Monate ein Taggeld, was den Arbeitgeber von Lohnzahlungen entlastet. Bedingung ist, dass die IV-Stelle den Arbeitsplatz vermittelt hat. Diese Bestimmung soll im Rahmen der 5. IVG-Revision auf Gesetzesstufe neu geregelt werden (geplant ist die Leistung von „Einarbeitungszuschüssen“).

Schweiz. Arbeitslosenversicherung

Auch die Arbeitslosenversicherung gewährt bei schwer vermittelbaren Versicherten Einarbeitungszuschüsse in einem degressiven Umfang während max. 6 Monaten (60% / 40% / 20% des Lohnes), wenn gewisse gesetzliche Bedingungen erfüllt sind.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Massnahme ist unbestrittenermassen wirksam, sie entspricht einem hohen Bedürfnis der Arbeitgeberschaft. Dass sie in der Praxis trotz allem nicht öfter angewandt wird, hängt einerseits damit zusammen, dass die Möglichkeit bei den

Arbeitgebern zu wenig bekannt ist, und andererseits damit, dass die (bisher vielerorts relativ passiven) IV-Stellen solche Stellen nicht allzu häufig vermittelt haben. Für eine aktive Stellenvermittlung ist jedoch die Möglichkeit, eine kostenfreie oder kostenreduzierte Einarbeitungsphase anbieten zu können, ein wichtiges Instrument.

Kosten-/Nutzen-Verhältnis

Die (zeitlich limitierten) Kosten stehen in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen, wenn eine mittel- oder längerfristige Anstellung resultiert. Scheitert eine Einarbeitung, so bleiben die Kosten für die Versicherung alles in allem dennoch in einem verkraftbaren Rahmen.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Es bestehen keine Probleme, wie die Praxis bereits gezeigt hat.

Abgrenzungsprobleme

Zwischen den Massnahmen der Arbeitslosenversicherung und der IV muss eine Koordination erfolgen: Massgebend muss sein, welche Behörde die Stelle vermittelt hat. Zu regeln ist die Zuständigkeit, wenn eine behinderte Person die Anlernstelle selber gefunden hat.

Gesamtwürdigung

Es handelt sich hier um eine alles in allem äusserst wirksame Massnahme, die für die Arbeitgeber einen erhöhten Anreiz zur Anstellung einer behinderten Person schafft. Kosten und Nutzen stehen in einem vernünftigen Verhältnis und die Umsetzbarkeit bietet keine Probleme. Der Informationsstand über die Möglichkeit solcher Anstellungen bei der Arbeitgeberschaft ist allerdings noch zu verbessern. Zudem müsste geprüft werden, ob die Dauer der Massnahme nicht in Fällen besonders schwieriger Einarbeitung bis zu maximal einem Jahr verlängert werden könnte.

2d Bonuszahlungen an den Arbeitgeber auch über die Einarbeitungszeit hinaus

1. Massnahme

Beschreibung

Arbeitgeber, die eine behinderte Person beschäftigen, erhalten unabhängig vom konkret nachgewiesenen Mehraufwand von einer Versicherung oder vom Staat eine monatliche oder **jährliche Bonuszahlung**, und zwar ohne zeitliche Begrenzung (d.h. auch über die Phase der Einarbeitung hinaus).

Eine alternative Variante besteht darin, dass Arbeitgebern, die eine von der IV vermittelte Person beschäftigen, ein **einmaliger Bonus** ausbezahlt wird, wenn das Arbeitsverhältnis eine bestimmte Dauer (z.B. 2 oder 3 Jahre) erreicht hat.

Worin besteht der Anreiz?

Arbeitgeber, die im Zusammenhang mit der Anstellung einer behinderten Person oft mit einem Mehraufwand belastet sind und gewisse Risiken betr. Belastung ihrer betrieblichen Versicherungssysteme tragen, erhalten als Kompensation eine regelmässige oder einmalige Zahlung. Die Aussicht auf diese Zahlung erhöht die Bereitschaft zur Beschäftigung behinderter Personen.

Begünstigte Personen

Grundsätzlich sämtliche behinderte Personen (unabhängig von der Art der Beeinträchtigung), deren Behinderung einen gewissen Schweregrad erreicht.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Island

In Island vergütet der Staat 25% bis 75% des vom Arbeitgeber entrichteten Lohnes. Die ausgerichtete Rente wird entsprechend gekürzt.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Über die Wirksamkeit des isländ. Modells sind uns keine Studien bekannt. Die Wirksamkeit einer solchen Massnahme hängt aber zweifellos von der Höhe der Bonus-Zahlung ab. Ein monatlicher Bonus von Fr. 100.- bis 200.- dürfte für einen Arbeitgeber kaum einen genügenden Anreiz schaffen. Wirksam dürfte die Massnahme erst ab einem „spürbaren“ Bonus von mind. Fr. 500.- monatlich sein.

Die Auszahlung eines einmaligen Bonus (z.B. in der Höhe eines Monatslohnes, ev. Fixum) ist zwar weniger wirksam, kann aber in einem Gesamtpaket mit anderen Angeboten die Bereitschaft von Arbeitgebern zur Anstellung und länger dauernden Beschäftigung behinderter Menschen durchaus zusätzlich positiv beeinflussen.

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Wird ein "wirksamer" Bonus von monatlich mindestens 500 Franken ohne zeitliche Begrenzung ausgerichtet, so erweist sich die Massnahme als kostspielig: Gehen wir von rund 50'000 beschäftigten behinderten Personen mit einem Invaliditätsgrad von mindestens 40% aus, so ergeben sich bei einem Bonus von jährlich 6'000 Franken Gesamtkosten von jährlich 300 Millionen Franken. Ob dieser Massnahme ein entsprechend hoher Nutzen gegenübersteht, ist fraglich. Weit weniger kostspielig ist die Auszahlung von einmaligen Boni nach einer bestimmten Beschäftigungsdauer. Es besteht in diesem Fall ein vernünftiges Kosten/Nutzen-Verhältnis.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Gewährung eines Bonus an Arbeitgeber bedarf einer neuen gesetzlichen Grundlage. Diese Massnahme dürfte kaum als „individuelle Eingliederungsmassnahme“ auszugestalten sein, da der Bonus in jedem Fall direkt an den Arbeitgeber geht. Deshalb müsste wohl ein eigener Subventionsartikel im IVG eingebaut werden.

Abgrenzungsprobleme

In Anbetracht der hohen Kostenfolgen eines jährlichen Bonus ist genau zu definieren, wann eine Person als genügend behindert gilt, damit ihre Beschäftigung Bonuszahlungen an den Arbeitgeber auslöst. Am einfachsten ist es, einen Invaliditätsgrad von 40% festzulegen. Damit wird aber der Tatsache, dass z.B. die Anstellung eines Tetraplegikers oder einer blinden Person ebenfalls honoriert werden müsste, auch wenn diese nicht 40% invalid ist, ungenügend Rechnung getragen, weshalb eine Ausweitung unter klar definierten Voraussetzungen nötig ist (vgl. dazu die Vorschläge im von der Pro Mente Sana entwickelten Bonus-System).

Weniger komplex ist die Abgrenzung im Falle der Auszahlung eines einmaligen Bonus: Hier genügt unter Umständen die Tatsache, dass die IV-Stelle eine Stelle vermittelt hat.

Gesamtwürdigung

Die Wirksamkeit eines eigentlichen Bonus-Systems ist schwierig einzuschätzen. Es darf allerdings davon ausgegangen werden, dass die langfristige Bezahlung eines Bonus für Arbeitgeber durchaus einen Anreiz zur Beschäftigung behinderter Personen auslösen kann, wenn es sich um einen genügend hohen Bonus handelt (mind. 500.- im Monat, allenfalls differenziert nach Schwere der Behinderung und dem damit verbundenen zusätzlichen Aufwand im Betrieb). Die zeitlich unbefristete Bezahlung eines Bonus ist allerdings auch eine kostenintensive Massnahme, weshalb sie kaum ohne vorherige Auswertung der Wirksamkeit im Rahmen eines Pilotversuchs eingeführt werden könnte. Wichtig wäre zudem eine klare und überzeugende Abgrenzung, unter anderem auch deshalb, damit Arbeitgeber nicht in Versuchung geraten, bisherige leistungsschwache Arbeitnehmer als "Behinderte" zu definieren.

Die Auszahlung eines einmaligen Bonus ist demgegenüber vermutlich weniger wirksam. Die Kosten sind allerdings vergleichsweise bescheiden und es stellen sich keine besonders heiklen Abgrenzungsmassnahmen, weshalb es sich durchaus lohnen würde, die Wirksamkeit und Durchführbarkeit in einem Pilotversuch zu testen.

2e Bonus – Malus – System

1. Massnahme

Beschreibung

Es wird definiert, wie viele behinderte Menschen von einem Betrieb angestellt werden sollen (sog. „Sollzahl“: z.B. ein Behindertenarbeitsplatz auf 16-20 Stellen). Erfüllt ein Betrieb diese Sollzahl nicht, so hat er einen Malus in einen Fonds einzuzahlen. Arbeitgeber, welche die Sollzahl überschreiten, erhalten demgegenüber einen Bonus aus dem Fonds. Ohne Folgen bleibt das System für Betriebe, welche die Soll-Zahl erfüllen, aber nicht überschreiten. Erfasst werden nur Betriebe von einer gewissen Grösse (z.B. ab 8 Angestellten). Das System finanziert sich selbst, ohne Leistungen einer Sozialversicherung.

Worin besteht der Anreiz?

Wird ein derartiges System eingeführt, so erhalten die Arbeitgeber einen unmittelbaren Anreiz, behinderte Personen anzustellen, um nicht einen Malus bezahlen zu müssen, sondern wenn möglich einen Bonus abholen zu können.

Begünstigte Personen

Grundsätzlich sämtliche behinderte Menschen (unabhängig von der Art der Beeinträchtigung), deren Behinderung einen gewissen Schweregrad erreicht.

2. Beispiele praktischer Umsetzung

Das System ist als **theoretisches Modell** von der **Pro Mente Sana** entwickelt und 1995 -1998 zur Diskussion gestellt worden. Es ist in dieser Form nirgends praktisch erprobt worden.

Ein Teilaspekt des Modells (Definition von **Quoten** betr. die Anstellung behinderter Menschen und Festlegung von zu leistenden **Malus-Beiträgen** bei Nichterfüllung der Quote) ist gesetzlich in einer ganzen Reihe europäischer Staaten eingeführt worden, insb. in sämtlichen Nachbarstaaten der Schweiz. In allen diesen Staaten erfüllt nur eine Minderheit der Betriebe die Quote, die Mehrheit leistet Beiträge zur Kompensation. Die Wirksamkeit ist umstritten, immerhin liegt aber die Quote beschäftigter behinderter Menschen in den Nachbarstaaten der Schweiz über den Prozentsätzen in der Schweiz (vgl. die Studie der Fachhochschule Solothurn-Nordwestschweiz "Die berufliche Integration von behinderten Menschen in der Schweiz" vom März 2004).

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit eines solchen Systems ist schwer einzuschätzen, da es in dieser Form nirgends erprobt worden ist. Auch die Erprobung im Rahmen eines Pilotprojekts dürfte in Anbetracht der Tatsache, dass Arbeitgeber bei einer Beschäftigung behinderter Menschen nicht nur begünstigt, sondern bei fehlender Eingliederung

auch belastet werden, kaum möglich sein. Die Wirksamkeit eines solchen Modells hängt zweifellos von der Höhe der Bonus- und Malus-Ansätze ab: Wirksam dürfte die Massnahme erst ab einer „spürbaren“ Belastung resp. Entlastung sein (mind. monatlich Fr. 500.- für jede Nichtanstellung resp. für jede Anstellung über die Sollzahl).

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Anders als bei allen anderen Modellen werden die hauptsächlichen Kosten dieses Modells nicht vom Staat resp. einer Sozialversicherung getragen, sondern von jenen Arbeitgebern, die ihre Verpflichtung zur Anstellung behinderter Menschen nicht wahrnehmen. Für diese Betriebe kann die Belastung je nach gewähltem Ansatz durchaus spürbar werden. Als Ganzes stehen jedoch Belastung und Entlastung in einem vernünftigen Verhältnis. Der administrative Aufwand (der wohl von der IV oder von einer staatlichen Behörde getragen werden müsste) ist allerdings nicht unerheblich.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Einführung eines Bonus-Malus-Systems greift bis zu einem gewissen Grad regulierend in den freien Arbeitsmarkt ein und bedarf deshalb einer Grundlage auf Verfassungsebene sowie einer Regelung in einem eigenen Gesetz. Eine Einführung im Rahmen des IVG ist nicht möglich. Die politischen Chancen für die Einführung eines solchen Modells müssen als eher bescheiden eingestuft werden, insb. nachdem ein ähnlicher Ansatz vor kurzem abgelehnt worden ist (Lehrstellen-Initiative).

Abgrenzungsprobleme

Es gelten die gleichen Probleme wie bei einem reinen Bonus-Modell: Vgl. die Ausführungen hierzu unter Ziff. 2d.

Gesamtwürdigung

Die Wirksamkeit eines Bonus-Malus-Systems ist schwierig einzuschätzen. Es darf allerdings davon ausgegangen werden, dass die Verpflichtung zur Bezahlung von Malus-Beiträgen resp. die Aussicht auf den Bezug von Bonus-Beiträgen längerfristig durchaus einen namhaften Anreiz zur Beschäftigung behinderter Personen auslösen kann, sofern die Ansätze von Bonus und Malus eine gewisse Höhe erreichen (mind. Fr. 500.- monatlich pro Abweichung von der Soll-Zahl). Wichtig ist dabei aber eine klare und überzeugende Abgrenzung, unter anderem auch deshalb, damit Arbeitgeber nicht in Versuchung geraten, bisherige leistungsschwache Arbeitnehmer als „Behinderte“ zu definieren.

Das System hat den Vorteil, dass es nicht die Sozialversicherungen oder den Staat belastet, sondern in erster Linie jene Arbeitgeber, die sich nicht um die Eingliederung behinderter Menschen kümmern. Die Angst vor zusätzlichen Belastungen sowie die Abneigung gegen den zu erwartenden grossen administrativen Aufwand werden allerdings auch zu erheblichem politischen Widerstand insb. bei der Arbeitgeberschaft führen. Die politischen Chancen für die Einführung eines solchen Modells sind gesamthaft als gering einzustufen.

3a Übernahme der Risiken im Falle einer Arbeitsunfähigkeit (Lohnfortzahlung, Prämienhöhung)

1. Massnahme

Beschreibung

Bei behinderten ArbeitnehmerInnen besteht gegenüber nichtbehinderten in aller Regel ein deutlich höheres Risiko, dass im Rahmen eines konkreten Arbeitsverhältnisses infolge einer gesundheitlichen Beeinträchtigung versicherungsrechtliche Ansprüche auf Leistungen der Krankentaggeldversicherung entstehen. Die gehäufte Inanspruchnahme solcher Leistungen hat für den Arbeitgeber (und allenfalls auch für die Arbeitnehmer des gleichen Unternehmens) einen Prämienanstieg bei der genannten Versicherung zur Folge. Verfügt der Betrieb über keine kollektive Krankentaggeldversicherung, so besteht das Risiko darin, dass der Arbeitgeber überdurchschnittlich hohe Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall erbringen muss.

Das hier skizzierte Modell sieht vor, dass dieses mit der Anstellung von behinderten Personen verbundene finanzielle Risiko von der Invalidenversicherung (teilweise) übernommen wird. Konkret wird folgende Massnahme vorgeschlagen: Nach Ablauf der Probezeit und längstens während den ersten beiden Dienstjahren vergütet die IV dem Arbeitgeber einen Betrag in der Höhe von 20% des Jahreslohnes, wenn der von ihr vermittelte behinderte Arbeitnehmer während eines Dienstjahres mindestens 30 Tage wegen seiner vorbestehenden Krankheit arbeitsunfähig ist.

Worin besteht der Anreiz?

Das Risiko eines starken Prämienanstieges ist ein Faktor, der sich negativ auf die Bereitschaft eines Arbeitgebers auswirkt, behinderte Personen anzustellen. Mit der Übernahme dieses Risikos wird ein möglicher Hinderungsgrund für die Anstellung behinderter Personen aus dem Weg geräumt. Da es sich als unmöglich erweist die exakten Kosten zu berechnen für den Fall, dass das genannte Risiko eintritt (vgl. dazu die Ausführungen unten in Ziff. 3), erweist sich die Pauschalierung der Vergütung an den Arbeitgeber als unumgänglich.

Begünstigte Personen

Das Modell eignet sich für die Förderung von Neuanstellungen von behinderten Personen. Für die Arbeitsplatzerhaltung kommt es nicht in Frage, da es sozialpolitisch problematisch wäre, den Arbeitgebern die Möglichkeit zu geben, in einem bestehenden Arbeitsverhältnis versicherungsrechtliche Risiken auszulagern.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Es sind keine Beispiele bekannt.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Prämien erhöhungen für die Risiken Krankheit und Invalidität belasten die Unternehmen heute auch ohne die zusätzliche Anstellung von behinderten Personen stark. Da weitere Prämienanstiege von den Unternehmen kaum freiwillig in Kauf genommen werden, ist diesem Modell an sich eine gute Wirksamkeit zu attestieren. Da die Frage der Prämien beim Anstellungsentscheid wohl nicht allein den Ausschlag zu geben vermag, verspricht jedoch nur eine Kombination mit anderen Anreizen eine ausreichende Wirksamkeit.

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Eine Kostenschätzung ist schwierig. Die Kosten können jedoch im Verhältnis zum Nutzen ohne weiteres als vertretbar bezeichnet werden. Denn die Arbeitslosigkeit von invaliden und von der Invalidität bedrohten Personen verursacht dem System der sozialen Sicherheit zweifellos höhere Kosten als die (limitierte) Übernahme des Kostenrisikos von Prämien erhöhungen.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Umsetzung im schweizerischen System ist mit Schwierigkeiten verbunden. In der Schweiz gibt es kein Obligatorium im Bereiche der Krankentaggeldversicherung. Deshalb tritt die Krankentaggeldversicherung nur bei einem Teil der Arbeitgeber an die Stelle der arbeitsrechtlichen Lohnfortzahlungspflicht. Innerhalb der Krankentaggeldversicherung gibt es eine Vielzahl von versicherungsrechtlichen Lösungen (z.B. in bezug auf die Länge der Wartefrist und in bezug auf die Leistungspflicht bei vorbestehenden Leiden). Mangels Transparenz bei der Prämienberechnung lässt sich nicht ohne weiteres beziffern, in welchem Umfang ein einzelner Schadensfall eine Prämienhöhung bewirkt. Zudem wirkt sich der Bezug von Versicherungsleistungen erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung von einigen Jahren auf die Höhe der Prämien aus. Aus diesen Gründen ist es unmöglich, im konkreten Einzelfall die Kosten exakt zu berechnen. Aus Praktikabilitätsgründen wird deshalb das Modell einer pauschalierten Abgeltung vorgeschlagen: Der gewählte Ansatz entspricht der geschätzten durchschnittlichen Mehrbelastung des Arbeitgebers durch Lohnfortzahlung und Prämienhöhung in Folge einer Arbeitsunfähigkeit eines einzelnen Versicherten in den ersten beiden Anstellungsjahren.

Abgrenzungsprobleme

Eine zweckmässige Abgrenzung der Zielgruppe muss noch gefunden werden. Insbesondere stellt sich die Frage einer Abgrenzung zu Arbeitslosen, deren Anstellungschancen wegen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung stark reduziert sind, die jedoch (noch) nicht als invalid im Sinne des IVG gelten.

Gesamtbewertung

Das Modell verbessert die Chancengleichheit von behinderten Personen mit nichtbehinderten bei der Anstellung. Das Prinzip dürfte auf eine hohe Akzeptanz stossen, da der Staat sich darauf beschränkt, dem Arbeitgeber behinderungsbedingte Mehrkosten zu vergüten. Die Schwierigkeiten liegen auf der Ebene der Umsetzung. Angesichts der potentiell hohen Wirksamkeit und Akzeptanz eines solchen Modells lohnt es sich, die Frage von Umsetzungsmöglichkeiten vertieft zu prüfen.

3b Übernahme der Anstellung und damit der Versicherung während der Einarbeitungszeit (im Rahmen eines Personalvermittlungsvertrages)

1. Massnahme

Beschreibung

Die behinderte Person wird von einer spezialisierten Organisation an ein Unternehmen vermittelt. Für die Dauer der Einarbeitung wird zwischen der ausleihenden Organisation und dem behinderten Arbeitnehmer ein Arbeitsvertrag abgeschlossen. Die Arbeitskraft der behinderten Person wird dem Unternehmen für die Phase der Einarbeitung ausgeliehen. Verläuft die Einarbeitung zur Zufriedenheit beider Seiten, so wird der behinderte Arbeitnehmer später als Festangestellter übernommen ("Try and hire"). Das Modell entspricht dem Personalverleih durch Temporärfirmen.

Worin besteht der Anreiz?

Das Unternehmen, das einer behinderten Person einen Arbeitsplatz anbietet, kann die mit dem Scheitern verbundenen Risiken während der Probezeit auf die ausleihende Institution abwälzen. Die Festanstellung muss erst dann vorgenommen werden, wenn eine gewisse Sicherheit besteht, dass sich die Anstellung bewähren wird.

Begünstigte Personen

Das Modell eignet sich nicht nur für behinderte Personen, sondern auch für Arbeitslose, die aus anderen Gründen schwer vermittelbar sind. Hingegen ist es nicht für die Erhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes tauglich.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Personalverleih der Fondation IPT: Die Stiftung bietet Firmen an, die betreffende Person zunächst via IPT anzustellen und an die interessierte Firma auszuleihen, damit das Arbeitsverhältnis getestet werden kann. Dauer: von 1 Woche bis über 1 Jahr. Die gesamte Lohnverwaltung und das unternehmerische Risiko übernimmt IPT. Der Arbeitseinsatz wird kostenlos von IPT begleitet (Job-Coaching von Arbeitgeber und Arbeitnehmer).

Personalverleih der Stiftung Profil – Arbeit & Handicap: Diese bietet interessierten Firmen Personalverleih während der Probezeit (in der Regel: während der ersten 3 Monaten, in Ausnahmefällen auch länger) an, wenn Aussicht auf eine Festanstellung besteht. Die gesamte Lohnverwaltung und das unternehmerische Risiko übernimmt Profil – Arbeit & Handicap. Der Arbeitgeber bezahlt eine Gebühr von gegenwärtig 2.5% des Bruttolohnes zur Deckung des administrativen Aufwands. Der Arbeitseinsatz wird kostenlos von Profil – Arbeit & Handicap begleitet (Job-Coaching von AG und AN). Das Angebot wurde bisher nur vereinzelt genutzt.

Integra-Power der Beratungs- und Vermittlungsstelle IBIZA: Via Integra-Power werden die Stellensuchenden an interessierte Firmen ausgeliehen. Dauer: Von einigen Wochen bis unbeschränkt. Der Arbeitgeber bezahlt nur die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden. Ein allfälliger krankheitsbedingter Ausfall wird von IBIZA getragen. Die gesamte Lohnverwaltung erledigt IBIZA. Der Arbeitseinsatz wird kostenlos von IBIZA begleitet (Job-Coaching von AG und AN).

3. Würdigung

Wirksamkeit

Das Modell hat seine Wirksamkeit in der Praxis belegt. Erfolgversprechend ist es vor allem dann, wenn es mit einer Begleitung im Sinne von „supported employment“ verbunden ist.

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Der Aufwand darf nicht unterschätzt werden, da für den Personalverleih eine Bewilligung erforderlich ist und der Abschluss von Versicherungen für die beteiligten Arbeitnehmer aufwändig ist. Für Kleinprojekte ist diese Lösung deshalb (zu) teuer. Wird jedoch eine genügend grosse Zahl von Betroffenen erfasst, sind die Kosten im Vergleich zum Nutzen vertretbar, da jede erfolgreiche Integration Einsparungen mit sich bringt, die die Kosten bei weitem übersteigen.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Das Modell lässt sich im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gut umsetzen. Das Modell sollte durch private Organisationen realisiert und durch die IV finanziert werden. Für eine breitere Umsetzung dieses Modells ist es nötig, dass die Invalidenversicherung zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

Abgrenzungsprobleme

Schwierigkeiten können sich allenfalls bei der Abgrenzung zur Zielgruppe der Arbeitslosen und von Sozialhilfeempfängern ergeben. Eine Mischfinanzierung durch die Invalidenversicherung, die Arbeitslosenversicherung sowie die Sozialhilfe könnte dieses Problem beheben.

Die Gewährung von Einarbeitungstaggeldern durch die IV verfolgt ein ähnliches Ziel. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass kein Arbeitsvertrag abgeschlossen wird und die Taggelder an die Stelle der Lohnzahlung treten. Bei der Umsetzung dieses Systems wirkt sich der Umstand hinderlich aus, dass die IV während der Praktikums- bzw. Einarbeitungszeit keine Unfallversicherung zur Verfügung stellen kann. Da gemäss UVG auch Praktikanten obligatorisch zu versichern sind, bleibt dieses Risiko beim Unternehmen.

Gesamtbewertung

Es handelt sich um ein ausgezeichnetes Modell, das sich in der Praxis bewährt hat. Das bestehende Angebot sollte unbedingt erweitert werden. Es ist zu fordern, dass die Invalidenversicherung die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellt.

3c Übernahme der Anstellung und damit der Versicherung über die Einarbeitungszeit hinaus (im Rahmen eines Personalvermittlungsvertrages)

1. Massnahme

Beschreibung

Die behinderte Person wird von einer spezialisierten Institution an ein Unternehmen vermittelt. Für die ganze Dauer der Beschäftigung besteht der Arbeitsvertrag zwischen der ausleihenden Institution und dem Arbeitnehmer. Es findet ein dauerhafter Personalverleih statt.

Worin besteht der Anreiz?

Die mit dem Abschluss eines Arbeitsvertrages typischerweise verbundenen Risiken müssen vom Arbeitgeber nicht übernommen werden. Funktioniert die Zusammenarbeit mit dem behinderten Arbeitnehmer nicht (mehr), so kann dieser jederzeit an die ausleihende Institution "zurückgegeben" werden.

Begünstigte Personen

Das Modell eignet sich für behinderte Personen, die schwer vermittelbar sind und ohne diese Unterstützung kaum eine Chance haben, einen Arbeitsplatz ausserhalb einer geschützten Werkstatt zu finden. Für die Erhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes kommt dieses Modell wohl nur in Ausnahmefällen in Frage.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Der Personalverleih der Soziale Stellenbörse (SSB): Die Soziale Stellenbörse vermittelt gesundheitlich beeinträchtigte Personen in der Region Basel in den 1. Arbeitsmarkt (zur Hälfte psychisch behinderte Personen). Stellensuchende Personen können via SSB angestellt und an die interessierte Firma ausgeliehen werden. Dauer: von einigen Wochen bis unbeschränkt, abhängig von den Wünschen der Einsatzfirma. Der Arbeitgeber bezahlt keine Gebühr. Krankheitstage gehen zu Lasten der Sozialen Stellenbörse. Die gesamte Lohnverwaltung erledigt die SSB. Der Arbeitseinsatz wird kostenlos von der SSB begleitet (Job-Coaching). Via Personalverleih werden 100 % der Anstellungen realisiert, wobei mehrheitlich unbefristete Anstellungen getätigt werden. In seltenen Fällen werden ArbeitnehmerInnen nach einer Anfangsphase von den Einsatzfirmen direkt unter Arbeitsvertrag genommen.

Beim **Berner Job Coach Projekt** werden die Behinderten ebenfalls über das Projekt angestellt und an die interessierte Firma ausgeliehen. Das Job Coach Projekt wird organisatorisch als eine "virtuelle, dezentrale geschützte Werkstatt" geführt. Das Arbeitsverhältnis wird unbefristet von Job Coaches begleitet.

Auch **IPT** stellt hin und wieder Personen an und leiht sie dauerhaft an Firmen aus: Sie tut dies dann, wenn eine Person sonst keine Chance auf eine Anstellung hat (Schwervermittelbare).

Die **Werkstätte Drahtzug** hat mit einer Industriefirma einen Rahmenvertrag für die Beschäftigung von Personen mit einer psychischen Behinderung abgeschlossen. Die Mitarbeitenden bleiben Angestellte der geschützten Werkstätte und erbringen ihre Arbeitsleistung nach den Weisungen der Firma vor Ort.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit eines solchen Modells kann grundsätzlich angenommen werden, da die Arbeitgeber ein hohes Interesse haben, die sozialversicherungsrechtlichen Risiken einer Beschäftigung dauerhaft auszulagern.

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Die Kosten dürften recht hoch sein. Im Einzelfall besteht zweifellos ein hoher Nutzen für schwer vermittelbare behinderte Menschen. Angesichts der hohen Kosten und der beschränkten Zahl von Plätzen, die zur Verfügung gestellt werden könnten, ist das Kosten/Nutzen-Verhältnis jedoch bei einer Gesamtbetrachtung als eher gering einzustufen.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

In rechtlicher Hinsicht ist eine Umsetzung relativ unproblematisch. Das Modell müsste durch private Organisationen umgesetzt werden. Hierfür müssten die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden, sei es durch die IV oder durch die Kantone. Bereits heute gewährt die IV Betriebsbeiträge an Werkstätten für "dezentral ausgelagerte Arbeitsplätze", wobei diese Finanzierung bei Annahme der NFA entfallen würde.

Abgrenzungsprobleme

Das gleichzeitige Angebot der Modelle 3b (vorübergehende Anstellung) und 3c (dauerhafte Anstellung) kann zu Abgrenzungsproblemen führen. Da das Modell 3c den Arbeitgebern eine weitergehende Entlastung bringt als Modell 3b besteht eine gewisse Gefahr, dass die Anstellung mehrheitlich bei den vermittelnden Institutionen bleibt. Es muss deshalb klar definiert werden, welche Personen für das Modell 3c in Betracht fallen.

Gesamtbewertung

Die dauerhafte Anstellung durch eine ausleihende Institution kann nur ausnahmsweise als adäquate Lösung eingestuft werden. Dieses Modell ist relativ teuer und es hat den Nachteil, dass eine vollständige (auch administrative) Integration in den Betrieb nicht erfolgt. Die mit Modell 3c verbundene Integrationsdynamik ist auch deshalb als eher niedrig einzustufen, weil die Zahl der möglichen Anstellungen auf dieser Basis aus finanziellen Gründen beschränkt sein wird, insbesondere auch weil eine eher geringe Fluktuation von behinderten Arbeitnehmern zu erwarten ist, die eine solche Stelle innehaben. Das Modell fällt deshalb nur für schwervermittelbare Personen in Betracht, die anderweitig keine Chance auf eine Anstellung auf dem 1. Arbeitsmarkt haben.

4a Erlass von AHV/IV/EO-Beiträgen

1. Massnahme

Beschreibung

Die IV übernimmt, wenn sie eine behinderte Person vermittelt hat, die Beiträge, welcher der Arbeitgeber für diese Person an die AHV, IV und EO zu entrichten hat (Arbeitgeberanteil), während die behinderte Person den Arbeitnehmeranteil selber trägt. Diese Übernahme ist zeitlich zu limitieren (2 Jahre, eventuell 5 Jahre).

Das Modell kann noch dadurch ergänzt werden, dass die IV zusätzlich auch einen Anteil an den Beiträgen für die übrigen Sozialversicherungen übernimmt (z.B. in der Höhe von 5% des Lohnes).

Worin besteht der Anreiz?

Arbeitgeber, welche eine behinderte Person anstellen und damit einen gewissen Aufwand und gewisse Risiken übernehmen, werden (im Sinne einer Belohnung) bei den Sozialabgaben entlastet. Dadurch wird die Bereitschaft zum Abschluss derartiger Arbeitsverhältnisse erhöht.

Begünstigte Personen

Alle behinderten Personen mit einem festzulegenden Mindest-Invaliditätsgrad, die von der IV für eine Neuanstellung vermittelt werden. Die Massnahme ist jedoch nicht anwendbar auf bisherige Arbeitnehmer, die während der Dauer des Arbeitsverhältnisses invalid werden.

2. Beispiele praktischer Umsetzung

In Europa kennen beispielsweise **Spanien** und die **Niederlande** Systeme mit Entlastungen bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber, die behinderte Menschen anstellen. Eine Wirksamkeitsanalyse betreffend diese Modelle konnte nicht beigebracht werden

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit dieser Massnahme hängt von der Höhe der Entlastung ab. Wenn nur die IV-Beiträge des Arbeitgebers übernommen werden (d.h. 0,7% des Bruttolohnes), so führt dies zu keiner nennenswerten Entlastung und schafft damit auch keine Anstellungsanreize. Werden die gesamten AHV/IV/EO-Beiträge (5,05% des Bruttolohnes) übernommen, so erfährt der Arbeitgeber durchaus eine spürbare Entlastung, die ihn zusätzlich motivieren kann, eine behinderte Person anzustellen. Für sich allein wird eine solche Massnahme dennoch kaum je einen Arbeitgeber dazu bewegen, eine behinderte Person anzustellen.

Eine höhere Wirksamkeit resultiert, wenn die IV nebst den AHV/IV/EO-Beiträgen auch noch die Arbeitgeberanteile an die Krankentaggeld-Versicherung und die berufliche Vorsorge übernehmen könnte. In Anbetracht des fehlenden Obligatori-

ums in der Taggeldversicherung und der äusserst unterschiedlichen Leistungssysteme in der beruflichen Vorsorge würde eine derartige Ausweitung jedoch zu Ungleichbehandlungen und einem erheblichen administrativen Aufwand führen, der die Wirkung der Massnahme wieder relativieren würde. Es kann deshalb höchstens ein Fixum (z.B. 5% der Lohnkosten) als Beitrag an diese Versicherungen festgelegt werden.

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Die Kosten dieser Massnahme halten sich in einem vertretbaren Rahmen, wenn die Übernahme zeitlich auf 2 Jahre beschränkt wird: Die IV würde in diesem Fall bei einer längerfristig geglückten Vermittlung einen Beitrag leisten, der etwas mehr als einem Monatslohn entspricht (resp. von zwei Monatslöhnen, wenn zusätzlich ein Beitrag an die übrigen Sozialversicherungen ausgerichtet wird), was sich aus der Sicht der Versicherung wohl lohnt. Bei einer Entlastung bis zu 5 Jahren erscheint das Kosten/Nutzen-Verhältnis eher als fraglich, zumal die Massnahme wohl nur in Verbindung mit weiteren Anreizen wirklich wirksam sein dürfte.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Massnahme ist grundsätzlich umsetzbar, wenn die entsprechende Grundlage in den Gesetzen (AHV, IV, EO) geschaffen wird. Der administrative Aufwand für die betroffenen Betriebe ist nicht allzu hoch: Jeweils am Ende eines Kalenderjahres könnte der Arbeitgeber mit spez. Formular Rechnung stellen.

Abgrenzungsprobleme

Es bestehen keine unlösbaren Abgrenzungsprobleme. Zu definieren ist der minimale Invaliditätsgrad, den eine vermittelte Person aufweisen muss, um derartige Entlastungen für den Arbeitgeber auszulösen (20%?, 40%?).

Gesamtbewertung

Für sich allein dürfte die vorgeschlagene Massnahme, die an sich nicht allzu kostenintensiv und praktisch gut umsetzbar ist, kaum eine entscheidende Wirkung auf die Bereitschaft eines Arbeitgebers zur Einstellung behinderter Personen ausüben. In einem Paket zusammen mit anderen Massnahmen kann sie jedoch durchaus einen zusätzlichen Anreiz auslösen.

4b Steuerliche Vergünstigungen

1. Massnahme

Beschreibung

Der Bund gewährt bei der Gewinnsteuer juristischer Personen und bei der Einkommenssteuer natürlicher Personen steuerlicher Vergünstigungen, falls das Steuersubjekt als Arbeitgeber Personen (mit Leistungslohn) beschäftigt, die eine Invalidität von einem gewissen Mindestausmass aufweisen. Die Höhe des Abzugs bemisst sich nach der Anzahl beschäftigter invalider Personen, dem Umfang der jeweiligen Anstellungsverhältnisse und dem Invaliditätsgrad (Personen mit hohem Invaliditätsgrad verursachen einen höheren Aufwand). Sie ist unabhängig von der Höhe des steuerbaren Einkommens festzulegen und entspricht einem Pauschalbetrag pro 100%-Anstellung.

Der Bund sorgt ausserdem über das Steuerharmonisierungsgesetz dafür, dass auch die Kantone in einem gewissen Rahmen entsprechende Vergünstigungen für die Staats- und Gemeindesteuern gewähren.

Worin besteht der Anreiz?

Arbeitgeber sind eher motiviert, eine behinderte Person anzustellen, wenn sie wissen, dass sie in einem solchen Fall eine steuerliche Vergünstigung erhalten.

Begünstigte Personen

Diese Massnahme kann grundsätzlich immer zur Anwendung gelangen, wenn ein Arbeitgeber eine behinderte Person anstellt, und zwar unabhängig von der Art der Behinderung und unabhängig davon, ob es sich um eine Neuanstellung handelt oder um eine Weiterbeschäftigung eines bisherigen Arbeitnehmers.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Wo steuerliche Abzugsmöglichkeiten gewährt werden, geschieht dies soweit ersichtlich nur für konkrete Aufwendungen (z.B. **USA**).

3. Würdigung

Wirksamkeit

In Anbetracht der Tatsache, dass Steuern in der Schweiz immer als grosse Belastung empfunden werden, ist eine Steuererleichterung grundsätzlich geeignet, Anreize für die Anstellung und Weiterbeschäftigung behinderter Menschen zu schaffen. Die Wirksamkeit bedingt jedoch, dass nicht nur die Bundesgesetzgebung, sondern auch die kantonalen Steuersysteme einen Steuerabzug gewähren. Auch muss die Entlastung substantiell sein, damit sie wirkt (Steuerabzug von jährlich mindestens 3'000 Franken für die 100%-Anstellung einer Person mit einem Invaliditätsgrad von 50-80%). Die Wirksamkeit wird erhöht, wenn die Massnahme in einem Paket mit anderen Massnahmen angeboten wird.

Kosten/Nutzen-Verhältnis

Die Massnahme zeichnet sich dadurch aus, dass die Kosten nicht von der IV, sondern vom Staat getragen werden. Der Nutzen fällt jedoch teilweise ebenfalls beim Staat an, wird dieser doch bei einer gelungenen Eingliederung häufig um ein Mehrfaches bei den Ergänzungsleistungen entlastet. Das Kosten/Nutzen-Verhältnis darf alles in allem als günstig betrachtet werden.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Umsetzung ist aufwändig und schwierig, müssen doch nebst dem Bundesgesetz über die direkten Steuern des Bundes sämtliche kantonalen Steuergesetze angepasst werden, was mit Bestimmtheit föderalen Widerstand auslösen dürfte. Auch muss geklärt werden, ob ein Pauschalabzug von der Steuer mit dem geltenden System überhaupt kompatibel ist. Wird der Abzug nur vom steuerbaren Einkommen (und nicht vom Steuerbetrag) vorgenommen, so wirkt er sich in Anbetracht der Progression bei hohem Einkommen stärker aus als bei Kleinbetrieben mit niedriger Steuerbelastung, was wiederum problematisch erscheint. Schliesslich ist auch der administrative Aufwand erheblich, müssen doch gegenüber den Steuerbehörden Nachweise über die Dauer und das Pensum der Anstellung sowie über den Invaliditätsgrad der angestellten behinderten Personen erbracht werden.

Abgrenzungsprobleme

Es bestehen keine unlösbaren Abgrenzungsprobleme. Das Gesetz muss definieren, welcher Invaliditätsgrad erforderlich ist (40%?), damit die Anstellung einer behinderten Person eine Steuererleichterung auslöst.

Gesamtbewertung

Auch wenn Steueranreize populär sind und auf eine hohe Akzeptanz in der Wirtschaft stossen, darf die Wirksamkeit einer solchen Massnahme im Hinblick auf die Anstellung und Weiterbeschäftigung behinderter Menschen nicht überbewertet werden. Auf der anderen Seite ergeben sich bezüglich der Umsetzbarkeit erhebliche Schwierigkeiten: Der Bund könnte im StHG nur vorschreiben, dass die Kantone ihrerseits im Rahmen ihrer Steuerhoheit solche Rabatte zu gewähren haben. Deren Ausmass müsste jedoch in aufwändigen kantonalen Vorstössen erstritten werden. Diese Probleme erschweren die Einführung der Massnahme erheblich und lassen sie deshalb nur bedingt als tauglichen Beitrag für eine kurz- und mittelfristige Integrationspolitik erscheinen.

5a Verleihung eines Preises

1. Massnahme

Beschreibung

Betriebe, die sich durch besondere Anstrengungen bei der Eingliederung behinderter Menschen verdient gemacht haben, erhalten eine Auszeichnung. Die Vergabe dieser Auszeichnung erfolgt periodisch (z.B. jährlich) im Rahmen eines öffentlichen Anlasses (Feier, Pressekonferenz) und wird über die Medien kommuniziert.

Worin besteht der Anreiz?

Betriebe, die mit einem solchen Preis belohnt werden, werden in der Öffentlichkeit als „vorbildlich“ dargestellt. Sie profitieren von ihren Integrationsbemühungen, indem sie ihren Ruf verbessern können (Werbeeffect). Jene Firmen, die noch keinen Preis erhalten haben, werden angeregt, ihre Integrationsbemühungen zu verbessern, damit sie sich in der Öffentlichkeit ebenfalls als sozial engagierter und fortschrittlicher Betrieb positionieren können.

Begünstigte Personen

Sämtliche behinderte Menschen. Denkbar (nicht jedoch anzustreben) ist auch die Beschränkung auf eine bestimmte Behinderungsgruppe, welche z.B. besonders schwierig zu integrieren ist.

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Thuner Sozialoskar: Seit 1997 jährliche Verleihung des Preises (Wander-Oskar und Betrag von mind. 5'000.-) an eine Firma, die sich durch besondere Anstrengungen zur beruflichen Eingliederung psychisch behinderter Menschen ausgezeichnet hat.

Die **IV-Stelle des Kantons Wallis** würdigt jedes Jahr gelungene Eingliederungen im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit einer solchen Massnahme ist nicht messbar. Dennoch darf davon ausgegangen werden, dass die jährliche Gewährung eines Preises durchaus einen Eingliederungsanreiz schafft. Wirksam ist diese Massnahme jedoch wohl nur in einem regionalen überschaubaren Rahmen und nur dann, wenn eine intensive Medienarbeit betrieben wird.

Kosten-/Nutzen-Verhältnis

Die Kosten sind überschaubar und stehen in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Die Umsetzbarkeit stellt keine Probleme dar.

Abgrenzungsprobleme

Keine. Es ist allerdings darauf zu achten, dass die Preisverleihung nicht von anderen Preisverleihungen (z.B. im Umweltbereich, anderen Sozialbereichen, im Bereich der Kultur) zu stark konkurrenziert wird oder dass gar für die Integration verschiedener Behinderungsgruppen (z.B. Sehbehinderte, psychisch Behinderte) in derselben Region Preise verliehen werden.

Gesamtwürdigung

Die periodische Gewährung eines Preises kann durchaus einen Eingliederungsanreiz schaffen. Wirksam ist diese Massnahme jedoch nur in einem überschaubaren regionalen Rahmen und nur dann, wenn sie von einer intensiven Medienarbeit begleitet wird. Zudem verliert diese Massnahme ihre Wirkung, wenn sie von anderen Preisverleihungen in derselben Region zu sehr konkurrenziert wird.

5b Schaffung eines Labels

1. Massnahme

Beschreibung

Firmen, die im Hinblick auf die Integration behinderter Menschen als besonders engagiert gelten können, erhalten von einer Organisation ein entsprechendes Label. Die Kriterien, welche zur Abgabe des Labels berechtigen, werden gesamtschweizerisch einheitlich definiert. Firmen, die über ein Label verfügen, werden periodisch überprüft.

Worin besteht der Anreiz?

Betriebe, die mit einem solchen Label belohnt werden, werden in der Öffentlichkeit als „vorbildlich“ dargestellt. Sie profitieren von ihren Integrationsbemühungen, indem sie ihren Ruf verbessern können (Werbeeffekt). Jene Firmen, die noch kein Label erhalten haben, werden angeregt, ihre Integrationsbemühungen zu verbessern, damit sie sich in der Öffentlichkeit ebenfalls als sozial engagierter und fortschrittlicher Betrieb positionieren können.

Begünstigte Personen

Sämtliche behinderte Menschen

2. Beispiele bisheriger praktischer Umsetzung

Ein eigentliches Label für Betriebe, welche gewisse Standards bei der Integration behinderter Menschen erfüllen, ist bisher in der Schweiz nicht kreiert worden.

In **Grossbritannien** gibt es ein Behinderten-Label (Disability Symbol), das jedoch weitgehend auf dem Prinzip der Selbstdeklaration zu beruhen scheint.

3. Würdigung

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit der Schaffung eines Labels für integrationsfreundliche Firmen ist schwierig zu beurteilen. Einerseits ist die Vergabe des Labels an eine bestimmte Firma als Event in den Medien nur bedingt zu kommunizieren, zumindest wenn davon ausgegangen wird, dass das Label wenn immer möglich an eine Vielzahl von Firmen vergeben werden soll. Ob das Führen eines Labels andererseits von der Firma auch werbewirksam eingesetzt werden kann, hängt stark vom öffentlichen Druck in Fragen der Integration behinderter Menschen ab.

Die Wirksamkeit könnte erhöht werden, wenn die öff. Hand z.B. bei der Vergabe von Aufträgen Firmen mit einem solchen Label bevorzugt behandeln würde.

Kosten-/Nutzenverhältnis

Die Schaffung eines Labels setzt nicht nur die Definition allgemein anerkannter (und auf eine Vielzahl von Betrieben anwendbarer) Kriterien voraus, sondern es

muss eine Organisation geschaffen werden, welche die Einhaltung der Kriterien periodisch kontrolliert (ähnlich wie z.B. beim Label der Knospe im Bio-Bereich oder bei Qualitätszertifizierungen): Der Aufwand ist somit nicht unbedeutend, auch wenn er sich frankenmässig nicht beziffern lässt (der Aufwand hängt von der Komplexität der Kriterien und der Anzahl zu kontrollierender Betriebe ab). Der Nutzen hängt demgegenüber stark davon ab, wie die Wirtschaft das Label als Werbefaktor einschätzt: Nur wenn eine Vielzahl von Firmen den Werbefaktor positiv beurteilt und sich den Kriterien des Labels unterzieht, ist der Nutzen hoch.

Umsetzbarkeit in der Schweiz

Das Problem liegt darin, allgemeine Kriterien für ein Label zu entwickeln, welche in der Vielfalt der Unternehmenslandschaft anwendbar und kontrollierbar sind: Zu klären wäre vorab, ob nebst der Einhaltung gewisser Prozesse (z.B. Einführung eines Absenzmanagements, Bezug externer Begleitung, Verhalten vor Auflösung eines Arbeitsverhältnisses mit einer behinderten Person) auch quantitative Kriterien massgebend sein sollen (Anzahl angestellter behinderter Menschen in Prozenten der Gesamtbelegschaft).

Für die Vergabe und Kontrolle eines Labels müsste eine unabhängige Organisation (Stiftung?) geschaffen werden. In dieser sollte die Wirtschaft angemessen vertreten sein, um die nötige Akzeptanz der Entscheide besser zu erreichen. Fraglich ist, ob Bund und Kantone rechtlich die Vergabe von Aufträgen an die Führung eines solchen Labels knüpfen dürften.

Abgrenzungsprobleme

Wenn das Label dazu dient, besondere Verdienste bei der Integration behinderter Menschen zu würdigen, so muss ganz klar definiert werden, wann eine Person als „behindert“ gilt. Diese Abgrenzung stellt jedoch kein unlösbares Problem dar. Es muss auch ganz klar definiert sein, dass mit einem solchen Label nur Betriebe belohnt werden, die sich um die Integration behinderter Menschen verdient machen und dass nicht generell ein sozialverträgliches Verhalten belohnt wird: Ein allgemeines „Sozial-Label“ hätte kaum noch Profil und Aussagekraft und würde für die Integration behinderter Menschen keinen Eingliederungsanreiz schaffen.

Gesamtwürdigung

Die Schaffung eines gesamtschweizerischen Labels für integrationsfreundliche Firmen könnte an sich geeignet sein, Eingliederungsanreize zu setzen. Bedingung ist allerdings, dass klar überprüfbare Kriterien entwickelt werden können und dass eine Organisation geschaffen wird, welche über genügende Ressourcen verfügt, um die Einhaltung des Labels zu kontrollieren.

Voraussetzung ist ferner, dass eine unabhängige Trägerschaft mit Unterstützung zumindest eines Teils der Wirtschaft gegründet werden kann. In Anbetracht der in unserer Wirtschaft verbreiteten Skepsis vor Fremdbeurteilungen ist keineswegs gewiss, ob genügend Firmen bereit wären, in ein solches Projekt einzusteigen. Die mit einer gewissen Skepsis zu beurteilende Wirksamkeit eines Labels könnte mit Bestimmtheit gesteigert werden, wenn die Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand von der Führung eines solchen Labels abhängig gemacht werden könnte. Die rechtlichen Voraussetzungen sind hierfür zur Zeit jedoch kaum gegeben.

In Anbetracht der bestehenden Bedenken gegenüber einem eigenen Behinderten-Integrations-Label wäre zu prüfen, ob nicht gewisse Grundsätze bezüglich

des Umgangs mit Behinderungen in die Bedingungen für die Erteilung von Qualitätszertifikaten einfließen könnten.

III. Wie weiter? Empfehlungen der AG

1. Einige generelle Feststellungen

Das Anliegen der Eingliederung behinderter Menschen in das Erwerbsleben ist zu wichtig, um es einfach den Kräften des Marktes zu überlassen, der in dieser Hinsicht immer weniger spielt. Gut gemeinte Appelle an die soziale Verantwortung der Arbeitgeber mögen zwar kurzfristig die eine oder andere Initiative auszulösen, bleiben jedoch meist ohne nachhaltige Wirkung. Wenn der Trend der letzten Jahre zur Ausgliederung von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen aus dem Erwerbsleben gestoppt werden soll, braucht es Anreize, die es für die Arbeitgeberschaft als „lohnenswert“ erscheinen lässt, behinderte Menschen zu beschäftigen, oder die zumindest den mit einer derartigen Anstellung verbundenen Mehraufwand abdecken.

Bei der Prüfung möglicher Anreize für Arbeitgeber zur Anstellung behinderter Menschen hat sich (nicht ganz unerwartet) ergeben, dass eine Reihe von Ideen auf den ersten Blick bestechend wirken, dass aber bei näherer Konkretisierung oft berechnete Fragen und Einwände auftauchen, welche Zweifel an der Wirksamkeit und Durchführbarkeit wecken. Die AG der DOK ist trotz allem der Auffassung, dass diese Zweifel nicht dazu berechtigen, Anreizsysteme generell als untauglich zu verwerfen, sondern dass sie Anlass dafür geben sollen, verschiedene Modelle in der Praxis zu erproben und auszuwerten, sei es im Rahmen, den die heutige Gesetzgebung bereits bietet, sei es im Rahmen von Sonderregeln für die Durchführung von Pilotversuchen.

Je mehr einzelne Angebote an den Arbeitgeber kombiniert werden können, umso mehr dürften sie eine Wirkung auslösen; für sich allein sind die einzelnen Modelle, die nur einen Aspekt abdecken, kaum in genügendem Mass tauglich. Allerdings darf das Angebot auch nicht zu kompliziert erscheinen, es muss kommunizierbar sein und rasch verstanden werden können. Und schliesslich darf es unter keinen Umständen beim Arbeitgeber einen grösseren administrativen Aufwand auslösen, sondern muss ihn in dieser Hinsicht eher entlasten.

Anreizsysteme sind nicht umsonst zu haben, sie führen in jedem Fall zu Mehrausgaben für die Versicherung oder zu Mindereinnahmen (wie z.B. beim Erlass von Beiträgen und Steuervergünstigungen). Wenn betriebswirtschaftliche und vor allem volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen aber in einem vernünftigen Verhältnis stehen, sollte der Aufwand nicht zu rasch gescheut werden: Eine gelungene Eingliederung vermag nicht nur die Zahl der Renten zu beeinflussen, sie verringert auch die sekundären Kosten der Arbeitslosigkeit und verhilft schliesslich der betroffenen Person häufig zu neuen Lebensperspektiven. Im Rahmen einer Gesamtkostenrechnung können sich auch vergleichsweise teure Massnahmen letztlich lohnen.

2. Wirksame Anreize mit bestehender gesetzlicher Grundlage

Bei der Erfassung und Bewertung der einzelnen Modelle ist aufgefallen, dass etliche der geprüften Ansätze, die als wirksam eingestuft werden können, bereits im

Rahmen des bestehenden gesetzlichen Rahmens umgesetzt werden können, dass aber oft nur vereinzelte Initiativen in der Praxis ergriffen werden und eine Koordination weitgehend fehlt.

Unter die Ansätze mit bestehender gesetzlicher Grundlage fallen im Grunde **alle unterstützenden Dienstleistungsangebote (1a: Verbesserung der Information; 1b: Vermittlung geeigneter Personen; 1c: Beratung und Begleitung von Arbeitgebern)**. Für sie ist im Rahmen der 4. IVG-Revision eine gesetzliche Basis geschaffen worden (Art. 68 ter IVG für die Informationsarbeit, Art. 18 IVG für die Vermittlungsarbeit und die Begleitung und Beratung). Dass diese zweifellos wirksamen und auch politisch nicht bestrittenen Massnahmen nur teilweise umgesetzt werden, hat folgende Gründe:

- Einerseits stehen den IV-Stellen für die diesbezügliche Arbeit zu wenig personelle Ressourcen zur Verfügung. Das BSV hat den Anträgen der kantonalen Stellen bisher Gründen nicht in genügendem Ausmass entsprochen. Zudem fehlt eine einheitliche Strategie der IV; ob etwas in Angriff genommen wird oder nicht, hängt zu einem grossen Teil von der Initiative einzelner IV-Stellenleiter ab, das BSV selber hat kaum Impulse ausgelöst, sondern betätigt sich eher in einem bremsenden Sinn.
- Andererseits stehen auch privaten Organisationen, die sich vermehrt in der Arbeitsvermittlung, Beratung und Begleitung aktiv engagieren wollen, zu wenig finanzielle Mittel zur Verfügung, um flächendeckende spezialisierte Angebote aufbauen zu können. Auch hier gibt es zwar verschiedene Initiativen, die aber punktueller Art sind und gesamtschweizerisch sehr ungleich verteilt erfolgen. Zu prüfen wäre deshalb, ob das bestehende Kostendach für die Beiträge nach Art. 74 IVG nicht im Hinblick auf eine Eingliederungsoffensive zweckgebunden geöffnet werden müsste resp. ob allenfalls eine neue gesetzliche Grundlage für die entsprechende Tätigkeit privater Organisationen geschaffen werden müsste (vgl. Ziff. 3).

Auch für **gewisse finanzielle Unterstützungen (2a: Entschädigung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel und baulicher Anpassungen; 2b: Entschädigung von Dienstleistungen Dritter; 2c: Ganze oder teilweise Übernahme des Lohnes während der Einarbeitung)** besteht grösstenteils bereits eine gesetzliche Grundlage. Die Umsetzung funktioniert bei den Hilfsmitteln und baulichen Massnahmen weitgehend. Als problematisch erweist sich die gesetzliche Grundlage jedoch bei den Dienstleistungen Dritter, sodass eine Neuformulierung diskutiert werden muss (vgl. Ziff. 3). Trotz des unbestrittenermassen äusserst wirksamen Charakters wird schliesslich das Angebot, den Lohn während der Dauer der Einarbeitung zu übernehmen (Taggeld während Anlernzeiten), noch viel zu wenig beansprucht, was in erster Linie auf die fehlende Information bei den Arbeitgebern und die zu geringe Vermittlungsarbeit zurückzuführen ist.

Ebenfalls im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen realisiert werden können gewisse Ansätze, welche den **Arbeitgeber vom Risiko entlasten**, im Krankheitsfall mit Lohnfortzahlungen oder mit Prämienerrhöhungen beim Krankentaggeld (und allenfalls der beruflichen Vorsorge) konfrontiert zu werden (**3b: Übernahme der Anstellung während der Einarbeitungszeit im Rahmen eines Personalvermittlungsvertrages; 3c: Dasselbe, jedoch ohne zeitliche**

Begrenzung). Diese Modelle bedingen allerdings, dass eine private Organisation durch Abschluss von Arbeitsverträgen dieses Risiko übernimmt, was wiederum mit einer nicht unwesentlichen finanziellen Belastung verbunden ist. Wenn diese (alles in allem äusserst wirksamen) Angebote auf breiter Basis umgesetzt werden sollen, so ist dies wiederum nur bei entsprechender Finanzierung durch die Versicherung möglich. Auch hier muss diskutiert werden, ob die gesetzliche Finanzierungsgrundlage von Art. 74 IVG genügt oder ob es nicht einer Ergänzung bedarf (vgl. Ziff. 3).

Schliesslich erlaubt der heutige gesetzliche Rahmen auch die Realisierung **weiterer Massnahmen** wie der **Verleihung eines Preises (5a)** oder der **Schaffung eines Labels auf privater Basis (5b)**: Währenddem ersteres Modell in der Praxis teilweise funktioniert, ist letzteres bisher nicht erprobt worden. Die Arbeitsgruppe erachtet diesen Ansatz allerdings nur dann als sinnvoll, wenn Firmen mit einem solchen Label bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand bevorzugt behandelt werden können (vgl. dazu Ziff. 5).

Zusammenfassend müssen folgende Empfehlungen formuliert werden:

- ⇒ *BSV und IV-Stellen sind aufzufordern, zur flächendeckenden Realisierung der Massnahmen 1a-c und 2a-c eine gemeinsame Initiative zu entwickeln. Die Massnahmen sollen zielstrebig und mit oberster Priorität gefördert und die nötigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden.*
- ⇒ *Der Bundesrat ist aufzufordern, den privaten Organisationen, die im Bereich der Information, Beratung, Begleitung und Arbeitsvermittlung (1a-c) tätig sind sowie behinderte Menschen im Rahmen von Personalvermittlungsverträgen vermitteln (3b-c), die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Angebote in Ergänzung zu jenen der IV-Stellen koordiniert und flächendeckend zur Verfügung stellen können.*

3. Ergänzung der gesetzlichen Grundlage im Rahmen der 5. IVG-Revision

Wie unter Ziff. 2 aufgeführt, besteht für viele wirksame Eingliederungsansätze bereits eine gesetzliche Grundlage. Diese müsste im Rahmen der 5. IVG-Revision in dreifacher Hinsicht noch ergänzt werden.

Dienstleistungen Dritter, die im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses beansprucht werden müssen (vgl. 2b), werden heute nur in einem sehr beschränkten Rahmen von der IV finanziert, nämlich dann, wenn sie "anstelle eines Hilfsmittels" benötigt werden. Dieser Konnex muss häufig konstruiert werden und ist sachlich wenig überzeugend. Dienstleistungen Dritter sollten unabhängig von einer Hilfsmittelerersatzfunktion übernommen werden können, falls sie notwendig sind und die Kosten in einem verhältnismässigen Rahmen bleiben. Es ist weder dem Arbeitgeber zuzumuten, diese Kosten zu tragen, noch ist es der behinderten Person möglich, die Finanzierung zu übernehmen.

- ⇒ *Im Rahmen der 5. IVG-Revision ist die Gelegenheit zu ergreifen, für die Finanzierung von Dienstleistungen Dritter, die im Zusammenhang mit einer*

Erwerbstätigkeit benötigt werden, eine eigene gesetzliche Grundlage (an Stelle des heutigen Art. 21bis Abs. 2) zu schaffen.

Die Gewährung von **Einarbeitungszuschüssen** (vgl. 2c) ist bereits heute unter dem Titel „Taggeld während Anlernzeiten“ möglich. Allerdings findet sich die Regelung bisher nur auf Verordnungsebene. Zudem können solche Taggelder nur dann finanziert werden, wenn die IV-Stelle den neuen Arbeitsplatz vermittelt hat, nicht aber dann, wenn es eine private Organisation tut oder die versicherte Person selber eine solche Stelle findet. Es drängt sich deshalb eine klare gesetzliche Grundlage auf.

⇒ Im Rahmen der 5. IVG-Revision ist die Gelegenheit zu ergreifen, eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung von Einarbeitungszuschüssen zu schaffen, und zwar unabhängig davon, von wem der neue Arbeitsplatz vermittelt worden ist.

Von Arbeitgebern wird immer wieder betont, dass die **Arbeit privater Organisationen** (wie z.B. IPT) als geschätzte und wirksame Ergänzung zum Angebot der IV-Stellen betrachtet werden muss. Damit private Organisationen im Bereich der Information, Arbeitsvermittlung, Begleitung und Beratung (vgl. 1a-c) sowie im Rahmen von Arbeitsvermittlungsverträgen (vgl. Ziff. 3b-c) für die Eingliederung behinderter Menschen in das Erwerbsleben auf breiter Basis tätig werden können, benötigen sie erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel. Damit diese (im Rahmen von klar definierten Leistungsverträgen, verbunden mit einer Wirkungsbeurteilung) zugesprochen werden können, wäre es ratsam, die (zur Zeit sehr schmale) gesetzliche Basis von Art. 74 IVG im Hinblick auf die Finanzierung solcher Aktivitäten zu erweitern.

⇒ Im Rahmen der 5. IVG-Revision ist die Gelegenheit zu ergreifen, die Zweckbestimmung von Art. 74 IVG so zu erweitern, dass eine klare gesetzliche Grundlage für Beiträge an Organisationen besteht, die Angebote für Arbeitgeber im Hinblick auf die Eingliederung behinderter Menschen in das Erwerbsleben zur Verfügung stellen.

4. Notwendigkeit praktischer Erprobung im Rahmen von Pilotprojekten

Bei einer Reihe von Modellen ist die AG der DOK zum Ergebnis gelangt, dass diese (in Kombination mit anderen Massnahmen) durchaus geeignet sein könnten, die Eingliederung behinderter Menschen durch Anreize zu fördern. Auch wenn Ansätze, die finanzielle Unterstützungen an Arbeitgeber vorsehen, von den offiziellen Vertretern der Arbeitgeberschaft bisher tendenziell skeptisch bis ablehnend beurteilt worden sind, lassen Rückmeldungen aus der Basis doch darauf schliessen, dass durchaus ein Interesse an derartigen Kompensationen besteht.

In diese Kategorie von Modellen fallen die **Bonuszahlungen**, wie sie unter 2d umschrieben sind (einmaliger Bonus, wenn das Arbeitsverhältnis eine bestimmte Dauer erreicht hat; regelmässiger Bonus während der Dauer des Arbeitsverhältnisses). Ebenfalls fallen darunter Modelle, die den Arbeitgeber durch die **Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen** entlasten (vgl. 4a) oder bei denen

die Versicherung zumindest **im Krankheitsfall das Risiko ganz oder teilweise abdeckt** (vgl. 3a).

Alle diese Modelle sind jedoch einerseits in der Umsetzung komplex, insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung (Wann erfüllt ein Arbeitsverhältnis die Voraussetzungen, um solche Leistungen auszulösen? Welche Voraussetzungen müssen die behinderten Personen erfüllen?). Andererseits bestehen erhebliche Unsicherheiten, ob den Kosten auch wirklich ein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Und schliesslich bestehen auch Bedenken hinsichtlich möglicher unerwünschter sekundärer Effekte (eine Firma hat plötzlich ein Interesse, dass möglichst viele ihrer Mitarbeiter als "behindert" gelten). Aus allen diesen Gründen ist es unerlässlich, dass derartige Modelle vorerst im Rahmen von Pilotversuchen durchgeführt und wissenschaftlich evaluiert werden, bevor Massnahmen in den gesetzlichen Leistungskatalog aufgenommen werden. Für die Durchführung solcher Pilotversuche besteht bereits eine gesetzliche Grundlage (Art. 68 ter IVG). Diese ist allerdings von der Verwaltung bisher eher eng interpretiert worden, was wohl auch ein Grund dafür ist, dass bisher noch keine Versuche gestartet worden sind oder unmittelbar bevorstehen.

⇒ *Die Verwaltung ist aufzufordern, die Voraussetzungen für die Durchführung von Pilotversuchen nicht zu eng zu formulieren, und der Bundesrat ist aufzufordern, im Falle von valablen Projekteingaben die erforderliche Finanzierung für die Durchführung eines aussagekräftigen Versuchs sicherzustellen.*

5. Massnahmen, die kurzfristig nicht zu realisieren sind

Das **Bonus-Malus-Modell** (vgl. 2e) ist das einzige der in diesem Bericht diskutierten Modelle, das nicht nur Hilfeleistungen, finanzielle Unterstützungen und Vergünstigungen für Arbeitgeber vorsieht, sondern auch finanzielle Belastungen für jene Firmen einschliesst, die sich ihrer sozialen Verantwortung gegenüber der Gruppe behinderter Menschen entziehen. Gerade deswegen kann es jedoch nicht im Rahmen eines Pilotprojektes erprobt und auf seine Wirkung hin überprüft werden (jene Firmen, die an einer Eingliederung nicht interessiert sind, würden am Versuch nicht teilnehmen, und eine zwangsweise Einbindung in ein Pilotprojekt ist ausgeschlossen).

Auch wenn die AG der DOK davon ausgeht, dass ein Bonus-Malus-Modell eine erhebliche Wirkung für eine verstärkte Beschäftigung behinderter Menschen erzielen würde, ist sie der Auffassung, dass eine Einführung zur Zeit nicht möglich ist; einerseits bestehen gegenüber einem solchen Modell erhebliche Bedenken sowohl seitens der Wirtschaft (grosser administrativer Aufwand, wirtschaftliche Belastung) wie auch der Behindertenselbsthilfe (Angst vor dem Status eines Quotenbehinderten), sodass der politische Widerstand gegen eine Einführung zu gross wäre, andererseits müsste für ein solches Modell vermutlich zuerst eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden, was so oder so längere Zeit beanspruchen würde.

Die AG der DOK ist allerdings der Auffassung, dass die Idee eines Bonus-Malus-Modells nicht definitiv aufgegeben, sondern in Reserve behalten werden soll für

den Fall, dass die positiven Anreizsysteme nicht greifen und sich die Lage für behinderte Menschen auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärft.

⇒ *Das Modell eines Bonus-Malus-Systems ist kurzfristig nicht weiter zu verfolgen, jedoch als Massnahme für den Fall einer weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktlage für behinderte Menschen in Reserve zu behalten.*

Ebenfalls nicht kurzfristig eingeführt werden können nach Ansicht der DOK-AG **Steuervergünstigungen** für Arbeitgeber, die behinderte Menschen beschäftigen. Auch hier ist eine Einführung im Rahmen von Pilotprojekten nicht denkbar.

Die Entwicklung von Steuervergünstigungs-Modellen (vgl. 4e) erweist sich bei näherer Betrachtung als komplex. Es stellen sich Abgrenzungsfragen (Welches Arbeitsverhältnis ist geeignet, eine Steuervergünstigung auszulösen? Wird auch die Weiterbeschäftigung bisheriger Arbeitnehmer als relevant berücksichtigt?) und es muss geklärt werden, wie verhindert werden kann, dass ein Vergünstigungssystem grössere Firmen gegenüber Kleinbetrieben begünstigt (Problem der Steuerprogression). Schliesslich ist die DOK-AG der Auffassung, dass Steuervergünstigungen nur im Bereich der Bundessteuer zu wenig greifen: Es müsste somit eine Grundlage im Steuerharmonisierungsgesetz geschaffen werden, welche die Kantone verpflichtet, in ihrer Gesetzgebung entsprechende Abzüge oder Rabatte vorzusehen.

Auch wenn Steuervergünstigungen anders als ein Bonus-Malus-System vermutlich auf eine höhere politische Akzeptanz sowohl in der Politik als auch bei der Arbeitgeberschaft stossen, ist eine kurzfristige Realisierung dieser Anreiz-Idee nicht möglich. Die DOK-AG ist allerdings der Auffassung, dass es Sinn machen würde, wenn eine Arbeitsgruppe von Steuerspezialisten Möglichkeiten und Grenzen einer längerfristigen Einführung und Umsetzung solcher Modelle näher prüfen würde. Eine ähnliche Empfehlung ist im übrigen bereits im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe EVD-EJPD-EDI-EFD vom 8.8.2001 enthalten, wurde unseres Wissens jedoch nie umgesetzt.

⇒ *Steuervergünstigungen sind kurzfristig nicht zu realisieren. Der Bundesrat ist aufzufordern, zusammen mit der SSK eine Arbeitsgruppe von Steuerspezialisten einzusetzen und zu beauftragen, umsetzbare Modelle für Steuererleichterungen zu entwickeln, welche dann bezüglich ihrer potentiellen Anreiz-Wirksamkeit weiter zu diskutieren sind.*

Unter diese Modelle fällt die Einführung eines **Behindertenlabels**. Die DOK-AG ist der Auffassung, dass die Führung eines Labels, welches einer Firma eine vorbildliche Haltung bezüglich der Eingliederung behinderter Menschen bezeugt, nur dann einen eingliederungsfördernden Nutzen hat, wenn Labelfirmen bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand bevorzugt behandelt werden können (vgl. die Ausführungen unter 5e). Ob dies grundsätzlich möglich ist und allenfalls unter welchen Bedingungen, muss unter Berücksichtigung der internationalen Abkommen und insb. der EU-Richtlinien weiter geprüft werden.

- ⇒ *Auf die Einführung eines Behindertenlabels ist vorderhand zu verzichten. Der Bundesrat ist jedoch aufzufordern abzuklären, ob eine gesetzliche Grundlage für die bevorzugte Behandlung von Firmen mit einem Behindertenlabel bei der Vergabe öffentlicher Aufträge geschaffen werden könnte.*

6. Nicht weiter zu verfolgende Modelle

Aufgrund der geführten Diskussion gelangt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass ein Anreizmodell nicht mehr weiter zu verfolgen ist, sei es weil die Wirksamkeit als zu tief eingeschätzt wird im Vergleich zum Aufwand, sei es weil bezüglich der Durchführbarkeit zu grosse Vorbehalte bestehen.

Nicht mehr weiterzuverfolgen sind nach Ansicht der DOK-AG Modelle, bei welchen einem Arbeitgeber der **eigene Personal-Mehraufwand** für die Begleitung und Betreuung einer behinderten Person **entschädigt** wird (vgl. 2b). Solche Modelle scheitern nach Ansicht der DOK daran, dass eine Ausscheidung zwischen üblichem Aufwand in der Personalführung und spezifischem Mehraufwand als Folge der Beschäftigung einer behinderten Person kaum möglich und überprüfbar ist. Sollen Firmen für ihren Aufwand entschädigt werden, so muss dies deshalb über pauschale Bonusleistungen oder Vergünstigungen geschehen und nicht über eine präzise Aufwandabgeltung.

- ⇒ *Die Abgeltung des einer Firma durch die Beschäftigung behinderter Menschen entstehenden Personal-Mehraufwandes stellt in Anbetracht der Durchführungsprobleme keine geeignete Massnahme dar. Dieser Ansatz ist auch nicht im Rahmen von Pilotprojekten weiter zu erproben.*