

Nils Braakmann

Wirkungen der Beschäftigungspflicht schwerbehinderter Arbeitnehmer – Erkenntnisse aus der Einführung des „Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“

In Deutschland sind Arbeitgeber oberhalb einer bestimmten Betriebsgröße verpflichtet, einen gesetzlich festgelegten Anteil ihrer Arbeitsplätze mit anerkannten Schwerbehinderten zu besetzen. Diese Studie beschäftigt sich mit den Auswirkungen einer gesetzlichen Änderung dieser Quotenregelung. Konkret betrachten wir die Senkung der Beschäftigungsquote durch das „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ (SchwbBAG) zum 1. Januar 2001.

Mit Inkrafttreten des SchwbBAG wurde diese Quote von sechs Prozent auf fünf Prozent der Beschäftigten gesenkt, sodass Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten von der Beschäftigungspflicht befreit wurden. Des Weiteren wurden für Betriebe mit weniger als 60 Beschäftigten besondere Rundungsregeln bei der Bestimmung der zu besetzenden Arbeitsplätze eingeführt, die zu einer Verringerung der Pflichtplätze führen. Als Folge dieser Änderung reduzierte sich die Zahl der betroffenen Arbeitgeber von 1999 auf 2001 um rund ein Fünftel von 187.437 auf 151.595. Während die Zahl der für die Berechnung der zu besetzenden Pflichtplätze zugrunde gelegten Arbeitsplätze im gleichen Zeitraum nur geringfügig von 20.444.495 auf 20.414.003 sank, verringerte sich die Zahl der zu besetzenden Pflichtplätze um 205.970.

Zugleich wurde die Höhe der bei Nichterfüllung der Beschäftigungspflicht zu zahlenden Ausgleichsabgabe an das Ausmaß der Erfüllung geknüpft. So müssen Betriebe über 60 Beschäftigten, die weniger als zwei Prozent ihrer Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten besetzt haben, eine Abgabe von 260 Euro je unbesetztem Arbeitsplatz und Monat zahlen. Die Abgabe verringert sich bei einer Beschäftigungsquote von zwei bis drei Prozent auf 180 Euro und bei einer Quote von drei bis fünf Prozent auf 105 Euro. Arbeitgeber mit weniger als 40 Beschäftigten zahlen 105 Euro, sofern sie keinen Schwerbehinderten beschäftigen. Für Arbeitgeber zwischen 40 und 50 Beschäftigten gilt eine Ausgleichsabgabe von 105 Euro sofern weniger als zwei Schwerbehinderte und eine Abgabe von 180 Euro sofern weniger als ein Schwerbehinderter beschäftigt werden.

Ökonomisch ergeben sich somit zwei gegensätzliche Effekte: Einerseits sollte die Verringerung der zu besetzenden Pflichtplätze die Beschäftigungschance Schwerbehinderter tendenziell verschlechtern, andererseits könnten die erhöhten Strafgelder durchaus einen höheren Anreiz für Arbeitgeber schaffen, die Pflichtplätze tatsächlich zu besetzen. Diese Studie hat das Ziel festzustellen, welcher dieser Effekte empirisch überwiegt.

Hierzu werden Daten aus den administrativen Verfahren der Bundesagentur für Arbeit, genauer gesagt Arbeitslosigkeitsmeldungen aus der Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien, verwendet. Methodisch wird die Änderung der Beschäftigungsquote als „natürliches Experiment“ betrachtet und über einen Difference-in-Differences-Schätzer modelliert. Dieser vergleicht die Entwicklung der Beschäftigungschancen in der Gruppe der Schwerbehinderten vor und nach Änderung der Quote mit der Entwicklung der von dieser Gesetzesänderung nicht betroffenen Gruppe der nicht Schwerbehinderten im gleichen Zeitraum. Dieses Verfahren rechnet damit sowohl zeitkonstante Unterschiede zwischen den Gruppen als auch einen gemeinsamen zeitlichen Trend heraus. Zudem wird in dem verwendeten Ansatz für mögliche zeitvariable Unterschiede in arbeitsmarktrelevanten Variablen, wie beispielsweise Bildung oder Alter, kontrolliert.

Die mit der Verabschiedung des SchwbBAG verbundenen Hoffnungen waren, ebenso wie die scheinbaren Erfolge, groß: Das SchwbBAG sollte die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter bis zum Oktober 2002 um 25 Prozent senken. Auf den ersten Blick scheinen diese Hoffnungen auch nicht enttäuscht worden zu sein. Betrachtet man die Ent-

wicklung der Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten auf Makroebene, erkennt man einen stetigen Rückgang von 189.766 Arbeitslosen im Oktober 1999 auf nur noch 144.292 Arbeitslose im Oktober 2002. Auffällig hierbei ist jedoch der besonders starke Rückgang in der Altersgruppe 55 bis 60 Jahre, was ein Hinweis sein könnte, dass der Rückgang der Arbeitslosenzahlen eher auf verstärkte Frühpensionierungen als auf verbesserte Arbeitsmarktchancen schwerbehinderter Arbeitnehmer zurückzuführen ist.

Die Ergebnisse dieser Studie legen nahe, dass sich die Beschäftigungschancen schwerbehinderter Arbeitsloser durch die Änderung der Beschäftigungspflichtquote weder verbessert, noch verschlechtert haben. Deskriptiv lässt sich feststellen, dass die Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten und nicht Schwerbehinderten vor und nach Änderung der Quote nahezu gleich verlaufen. Die auf über 300.000 Beobachtungen beruhende ökonometrische Schätzung bestätigt diese Ergebnisse. Sie zeigt, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme für Schwerbehinderte durch die Änderung der Quote nur in einem geringen und statistisch nicht gesicherten Maß verändert hat.

Die scheinbare Wirkungslosigkeit der Änderung der Beschäftigungsquote, die in dieser und einer früheren Untersuchung von Verick in 2004 festgestellt wurde, könnte darauf zurückgeführt werden, dass es sich bei der betrachteten exogenen Änderung um eine Senkung der Beschäftigungsquote handelte. Eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Schwerbehinderter, die ja eine erhöhte Anzahl von Einstellungen voraussetzen würde, könnte sich daher ohnehin nur durch eine Veränderung der durch die Zahlung der Ausgleichsabgabe anfallenden Kosten erklären. Diese können jedoch durch die Kosten negiert werden, die für unter Umständen nötige bauliche Veränderungen im Betrieb bzw. an einzelnen Arbeitsplätzen anfallen. Eine Verschlechterung der Beschäftigungschancen arbeitsloser Schwerbehinderter, die prinzipiell durch die Nicht-Wiederbesetzung freiwerdender, bisher von Schwerbehinderten besetzten Stellen durch die Arbeitgeber möglich ist, scheint zumindest im vorliegenden Fall nicht geschehen zu sein.