

Die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt

- Eine institutionenökonomische Analyse der Anreizsituation von Akteuren -

Kilian Bizer

Die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt

– Eine institutionenökonomische Analyse der
Anreizsituation von Akteuren –

Kilian Bizer

Sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 00-6

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-24-9

Kilian Bizer: Die Integration von Schwerbehinderten in die
Arbeitswelt. Eine institutionenökonomische Analyse der
Anreizsituation von Akteuren, Sofia-Diskussionbeiträge zur
Institutionenanalyse Nr. 00-6, Darmstadt 2000.

Inhaltsverzeichnis

1 Problemstellung	3
2 Das bestehende Policy-Mix und seine Wirkungen	4
2.1 Die zentralen geltenden Regelungen bis 31.12.2000 und ihre Wirksamkeit	4
2.2 Die Änderungen durch das Novellierungsgesetz ab dem 1.1.2001	6
2.2.1 <i>Pflichtquotensenkung und Staffelung des Abgabesatzes</i>	6
2.2.2 <i>Ausbau der Beteiligungsrechte der Schwerbehindertenvertretung und der Mitwirkungsrechte des Arbeitsamtes</i>	8
2.2.3 <i>Engere Kooperation zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Hauptfürsorgestellen</i>	9
2.2.4 <i>Mehr Mittel für arbeitsmarktorientierte Fördermaßnahmen</i>	9
3 Die grundsätzliche Anreizstruktur der Normadressaten	10
3.1 Voraussetzungen des Reformerfolgs	10
3.2 Grundzüge des Verhaltensmodells der Institutionenanalyse	12
4 Die Anreizstruktur der Arbeitgeber	14
4.1 Bedingungen für die Einstellung Schwerbehinderter	14
4.2 Informationen über Fördermöglichkeiten	16
4.3 Betriebliche Funktion der Beschäftigung Schwerbehinderter	18
4.4 Rolle des Betriebsrats	20
4.5 Besonderer Kündigungsschutz	21
4.6 Ausgleichsabgabe	22
4.7 Fazit für die Anreizstruktur	22
5 Anreizadäquate Gestaltungsoptionen	23
5.1 Die Erhöhung der Abgabe	24
5.2 Die Stärkung der Integrationsfachdienste	25
5.3 Die Einführung eines Sozial-Siegels	27
5.4 Die Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes	29
6 Die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit	31
6.1 Die Stärkung der Integrationsfachdienste	33
6.2 Die Einführung eines Sozial-Siegels	33
6.3 Die Erhöhung der Abgabe	34
6.4 Die Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes.	35
7 Ergebnis	36
8 Zusammenfassung	39
9 Summary	39
10 Literatur	40

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Bedingungen bei der Einstellung Schwerbehinderter	15
Tabelle 2: Kreuztabelle Informationsgrad und betriebliche Schwerbehindertenquote (Schwerbehindertenquote von 0,025 bis 0,6).....	18
Tabelle 3: Bewertung von betrieblichen Funktionen der Integration Schwerbehinderter (19 Befragte; Bewertung: -3 bis +3)	19
Tabelle 4: Rolle des Betriebsrats bei der Integration Schwerbehinderter.....	21
Tabelle 5: Die Auswirkungen von Integrationsfachdiensten auf die Integration von Schwerbehinderten und die unternehmerische Freiheit	27
Tabelle 6: Wirkungen eines Sozial-Siegels	28
Tabelle 7: Auswirkung der Option „Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes“ auf die Integration der Schwerbehinderten und die unternehmerische Freiheit.....	30
Abbildung 1: Der Abgabetarif der Ausgleichsabgabe vor und nach der Novellierung (Quelle: eigene Darstellung).....	7
Abbildung 2: Das traditionelle Verhaltensmodell der Ökonomik (Quelle: eigene Darstellung, vgl. etwa Kirchgässner 1991, 13 ff.)	12
Abbildung 3: Das Verhaltensmodell der Institutionenanalyse (Quelle: Bizer 1998, Führ 2000).....	13
Abbildung 4: Zusammenhang von Informiertheit und Unternehmensgröße (Quelle: eigene Erhebung).....	17

1

Problemstellung

"Menschen mit Behinderungen sind in besonderem Maße auf den Schutz und die Solidarität der Gesellschaft angewiesen." Diese Aussage findet sich im ersten Satz der Begründung für den vom Kabinett am 17. Mai 2000 beschlossenen Entwurf für ein Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (SchwbBAG).¹ Das Kabinett sieht den verfassungsrechtlichen Auftrag des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG ("Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden"), durch die bisherige Regulierung nicht eingelöst. Mit den vorgeschlagenen Änderungen, die am 1. Oktober 2000 in Kraft getreten sind bzw. zum 1.1.2001 in Kraft treten, sollen in den nächsten zwei bis drei Jahren rund 50.000 Schwerbehinderte zusätzlich in das Arbeits- und Berufsleben integriert werden.²

Zu diesem Zweck schlägt das Kabinett ein ganzes Bündel von Maßnahmen vor, deren zentrale Elemente sind:

1. die Senkung der Pflichtquote verknüpft mit
2. der progressiven Staffelung der Ausgleichsabgabe,
3. die Stärkung der Rechte der Schwerbehinderten und ihrer betrieblichen Vertretungen,
4. die frühzeitige Einbindung der Schwerbehindertenbeauftragten und der Hauptfürsorgestellten bei Konfliktfällen im Arbeitsverhältnis,
5. die verstärkte Nutzung von Integrationsfachdiensten sowie
6. die verstärkte Verwendung des Aufkommens der Ausgleichsabgabe für Fördermaßnahmen.

Dieses Maßnahmenbündel wirkt auf den ersten Blick nicht eindeutig in eine Richtung: So ist keineswegs eindeutig, ob eine Senkung der Pflichtquote nicht zu einem Absinken der Schwerbehindertenquote führt. Auch die Stärkung der Rechte der Schwerbehinderten in den Betrieben kann kontraproduktive Effekte hervorrufen, wenn Betriebe etwa weniger Schwerbehinderte einstellen, weil sie die mit einer Kündigung verbundenen Transaktionskosten des Arbeitsverhältnisses scheuen.

Im folgenden wird deshalb vor dem Hintergrund des bestehenden Policy-Mix das vorgeschlagene Maßnahmenbündel auf seine Anreizwirkung hin untersucht und auf der Basis eines Verhaltensmodells deren Wirksamkeit prognostiziert. Daran schließen sich Vorschläge für eine weitergehende Instrumentie-

¹

Siehe http://www.bma.de/download/gesetzesentwuerfe/SCH01508_begrueundung.doc

²

Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (SchwbBAG), BGBl I, 1394.

rung an. Die Untersuchung wird ergänzt durch die Ergebnisse einer Befragung von zwanzig Akteuren, die mit der Einstellung von Schwerbehinderten befaßt sind. Die Interviews wurden von März bis Juni 1999 durchgeführt.³ Den 20 explorativen Interviews, die etwa 1,5 bis 2 Stunden dauerten, lagen halbstandardisierte Fragebögen zugrunde.

2

Das bestehende Policy-Mix und seine Wirkungen

2.1

Die zentralen geltenden Regelungen bis 31.12.2000 und ihre Wirksamkeit⁴

Das bestehende Instrumentarium zur Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt ist vielfältig: Es reicht von klassischen Subventionen über die Ausgleichsabgabe, die sowohl eine Antriebsfunktion als auch eine Kompensationsfunktion entfaltet bis hin zu ordnungsrechtlichen Vorgaben wie der Pflichtquote und dem Kündigungsschutz.

Das rechtliche Instrumentarium reicht jedoch weit über das Schwerbehindertengesetz (SchwbG) hinaus. So entfalten auch die Normen des Arbeitsförderungsrechts sowie des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts eine mehr oder minder direkte Wirkung (vgl. dazu ausführlich Riehl 1999, 36 und 40). Gemessen an der Breite des eingesetzten Instrumentariums ist der hier gewählte Untersuchungsbereich relativ eng gefaßt. Er ist beschränkt auf vier Punkte der Schwerbehindertengesetzgebung:

1. *Beschäftigungspflicht des Arbeitgebers und die Ausgleichsabgabe nach §§ 5 ff. SchwbG.* Danach sind alle Arbeitgeber, die über mindestens 16 Arbeitsplätze verfügen, zur Besetzung von mindestens 6 % der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten verpflichtet. Neben der Möglichkeit diverser mitarbeiterabhängiger Anrechnungsmöglichkeiten besteht insbesondere die Möglichkeit, sich die Vergabe von Arbeitsaufträgen an Behindertenwerkstätten anrechnen zu lassen. Werden die 6 v.H. nicht erfüllt, muß der Arbeitgeber 200 DM pro nicht besetzten Arbeitsplatz monatlich in einen Ausgleichsfond des Bundes zahlen. Dieser unterliegt der Zweckbindung

³

Die Interviews führte Dipl.-Volksw. Tilman Möller, Köln durch. Für seine Mitarbeit sei an dieser Stelle gedankt.

⁴

Im Folgenden wird die zeitlich gestaffelte Inkraftsetzung des SchwerbBAG vernachlässigt, bei der alle die Höhe und Bemessung Ausgleichsabgabe betreffenden Elemente erst zum 1.1.2001 in Kraft treten, während die übrigen Änderungen bereits zum 1. Oktober 2000 in Kraft getreten sind.

der besonderen Förderung der Einstellung und Förderung Schwerbehinderter auf Arbeitsplätzen durch diverse Maßnahmen (s.u.).

2. *Einzelleistungsmöglichkeiten*: Eine begleitende Hilfe im Arbeit- und Berufsleben kann z.B. ein berufsbegleitender Dienst sein, der den Schwerbehinderten bei der Neueinstellung die Startphase erleichtert. Z. B. können Behinderte zum Arbeitsplatz gebracht werden oder sie werden an speziellen Arbeitsplätzen eingearbeitet. Zum staatlichen Leistungsumfang gehört dabei auch die behindertengerechte Einrichtung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Als besonderen Schutz der Schwerbehinderten existiert ein Ausgleich für außergewöhnliche Belastungen der Arbeitgeber in Form von Lohnkostenzuschüssen.
3. *Schwerbehindertenbeauftragte und Vertrauensleute*: Um den Informationsstand der Unternehmen in Behindertenangelegenheiten hoch zu halten, sind die Arbeitgeber verpflichtet, einen Schwerbehindertenbeauftragten sowie einen Vertrauensmann zu bestimmen. Dies ist Pflicht ab einer Anzahl von mindestens 5 dauerhaft beschäftigten Schwerbehinderten. Die Vertrauensmänner sind dann auch diejenigen, die an regelmäßigen Schulungen durch die Hauptfürsorgestelle teilnehmen können.
4. *Besonderer Kündigungsschutz*: Dieser bewirkt für Schwerbehinderte, daß Arbeitgeber-Kündigungen gegenüber Schwerbehinderten nur wirksam sind, wenn die Hauptfürsorgestelle zuvor ihre Zustimmung gegeben hat. Die Zustimmungsentscheidung wird von der Hauptfürsorgestelle erst nach Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls erteilt. Hierzu kann z.B. auch gehören, daß die Hauptfürsorgestelle in dem betroffenen Unternehmen prüft, ob es dort anderweitige Beschäftigungsmöglichkeiten für den Schwerbehinderten gibt.

Die Pflichtquote und die daran anknüpfende Beschäftigungspflicht haben zweierlei Funktion: Erstens bieten sie technisch die Grundlage für die Erhebung der Ausgleichsabgabe, zweitens wirken sie als soziale Norm, die Vorgaben aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG für die soziale Wirklichkeit konkretisieren. Der Gesetzgeber verlangt von jedem Betrieb ab einer bestimmten Größe, daß er Schwerbehinderte einstellt, damit diese in die Arbeitswelt eingliedert bleiben bzw. werden. Doch der Gesetzgeber vertraut nicht allein auf die normative Kraft der Pflichtquote, er bewehrt sie mit der Ausgleichsabgabe, die diejenigen belastet, die die Pflichtquote nicht erfüllen. Die Ausgleichsabgabe erfüllt eine Antriebsfunktion. Sie hat aber auch eine Ausgleichsfunktion, indem sie diejenigen dauerhaft belastet, die nicht ausreichend Schwerbehinderte beschäftigen.

Die Mittel der Abgabe werden zweckgebunden für die Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt verwendet. Aus dem Aufkommen werden etwa Eingliederungshilfen, Lohnzuschüsse etc. finanziert.

Die Beschäftigungspflicht gilt für alle Arbeitgeber mit mehr als 16 Arbeitnehmern. Tatsächlich beschäftigten diese Arbeitgeber in den neunziger Jahren fast 90 % aller erwerbstätigen Schwerbehinderten. Das bedeutet gleichzeitig, daß lediglich etwas mehr als 10 % von Arbeitgebern beschäftigt wurden, die nicht der Beschäftigungspflicht und damit auch nicht der Ausgleichsabgabe unterlagen (vgl. Riehl 1999, 61).

Dennoch hat die seit 1974 unveränderte Beschäftigungspflicht nicht vermocht, den Rückgang der Beschäftigung von Schwerbehinderten zu stoppen. Von 1982 bis 1998 hat die Zahl der schwerbehinderten Beschäftigten um 22,3 % abgenommen. Die Erfüllungsquote fiel von 5,9 % auf 3,8 %. Die unbesetzten Pflichtplätze nahmen im gleichen Zeitraum von 236.518 auf rund 526.000 zu, während die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten sich mehr als verdoppelte (1981: 93.809; 1998: 188.449).⁵

Insgesamt ist also zu konstatieren, daß entweder die Wirksamkeit der Instrumente abnahm oder die Rahmenbedingungen sich insgesamt ungünstig entwickelten haben. In jedem Fall ist der Frage nachzugehen, wie das politische Ziel der Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt effektiv und möglichst effizient umgesetzt werden kann.

2.2

Die Änderungen durch das Novellierungsgesetz ab dem 1.1.2001

Das Novellierungsgesetz hat explizit zum Ziel, 50.000 Schwerbehinderte zusätzlich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zu diesem Zweck führt es einige Modifikation bzw. Neuerungen ein. Im Folgenden werden die zentralen Neuerungen kurz diskutiert, um anschließend der Frage nachzugehen, ob die Änderungen geeignet sind, das angestrebte Ziel zu erreichen.

2.2.1

Pflichtquotensenkung und Staffelung des Abgabesatzes

Die zwei zentralen Maßnahmen der Reform des Schwerbehindertengesetzes sind die befristete Senkung der Pflichtquote auf 5 % und die Staffelung der Ausgleichsabgabe nach dem Anteil der Schwerbehinderten an der Gesamtzahl der Beschäftigten. Das Maßnahmenpaket ist direkt kostenwirksam für alle Unternehmen mit über 16 Beschäftigten, weil die Senkung der Pflichtquote dazu führt, daß pro unbesetztem Pflichtplatz über 5 % der Beschäftigungsquote 2.400 DM/Jahr an Abgabezahlung entfallen.

Da es kaum Unternehmen gibt, die ihre Pflichtquote vollständig erfüllen, benachteiligt die Senkung der Pflichtquote auch nur einen kleinen Kreis. Für die

⁵

Vgl. Riehl 1999; Kraus 1998, 120.

Unternehmen, deren Pflichtquote zwischen 3 und 5 % liegt, bleibt der Abgabebesatz pro unbesetztem Pflichtplatz wie bisher. Gleichzeitig fallen durch die Staffelung der Abgabenquote höhere Kosten bei den Unternehmen an, die weniger als 3 %, aber mehr als 2 % der Beschäftigten als Schwerbehinderte beschäftigen. Pro unbesetztem Pflichtplatz steigen für diese Unternehmen die jährlichen Kosten um 1.800 DM/Jahr. Für die Gruppe der Unternehmen mit unter 2 % Anteil der Schwerbehinderten an den Beschäftigten beträgt die relative Kostensteigerung der Abgabe sogar 3.600 DM/Jahr pro unbesetztem Pflichtplatz.

Das bedeutet, daß – immer gemessen pro unbesetztem Pflichtplatz - die Unternehmen von der Neuregelung profitieren, die wenigstens die 3 %-Schwelle erreichen. Die Unternehmen, die eine Schwerbehindertenquote zwischen 2 und 3 % aufweisen, erfahren eine spürbar höhere Belastung. Diejenigen mit einer Quote von unter der 2 %-Schwelle trifft sogar eine deutlich höhere Belastung.

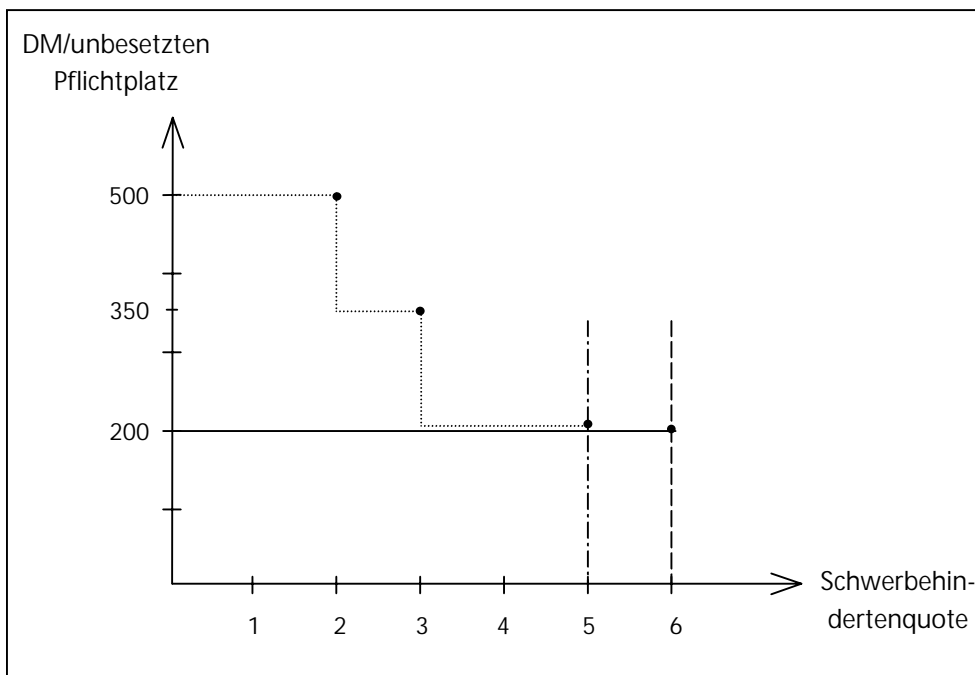


Abbildung 1: Der Abgabetarif der Ausgleichsabgabe vor und nach der Novellierung (Quelle: eigene Darstellung)

Abbildung 1 zeigt den Abgabetarif als Abgabezahlung pro Monat pro unbesetztem Pflichtplatz vor und nach der Novellierung. Die durchgezogene, parallel zur x-Achse verlaufende Gerade stellt den bisherigen Abgabetarif dar, der bei einer Schwerbehindertenquote von 6 % auf Null absinkt. Die gestrichelte Linie zeigt den Stufentarif, der durch die Novellierung in Kraft tritt. Hier sinkt die Abgabe bei einer Schwerbehindertenquote auf Null, zwischen 3 und 5 %

liegt sie auf der bisherigen Tariffunktion, unter 3 % steigt sie in zwei Stufen an.

Verdeutlicht an einem Beispiel bedeutet dies, daß ein Unternehmen mit 100 Beschäftigten bei Vernachlässigung der Sonderregelungen für Auszubildende 5 Pflichtplätze zu besetzen hat. Beschäftigt dies Unternehmen keinen Schwerbehinderten, so zahlt es ab dem 1.1.2001 insgesamt 30.000 DM/Jahr an Ausgleichsabgabe. Bisher wären es 14.400 DM/Jahr bei 6 Pflichtplätzen gewesen. Besetzt das Unternehmen nun einen Pflichtplatz, so reduziert sich die Abgabebelast auf 24.000 DM/Jahr. Besetzt es zwei Pflichtplätze, so zahlt es statt 500 DM monatlich nur noch 350 DM monatlich pro unbesetztem Pflichtplatz; die jährliche Abgabe beträgt für die drei unbesetzten Pflichtplätze DM 12.600.

Begründet wird die Senkung der Pflichtquote damit, daß „die Motivation der Arbeitgeber verbessert werden [soll], Schwerbehinderte einzustellen.“⁶ Mit der befristeten Senkung der Beschäftigungspflichtquote solle „auch“ ein Signal für die Arbeitgeber gesetzt werden, sich der Integration von Schwerbehinderten stärker anzunehmen. Diese Begründung erscheint in Bezug auf die abgesenkte Pflichtquote zunächst wenig einleuchtend, führt doch in der isolierten Betrachtung die Senkung der Pflichtquote erst einmal nur dazu, daß die Kosten der Nicht-Beschäftigung von Schwerbehinderten sinkt, es wird also günstiger für die, die keine Schwerbehinderten einstellen. Die Tatsache, daß es sich um eine befristete Senkung handelt, in Verbindung mit dem genannten Ziel etwa 50.000 Schwerbehinderte zusätzlich in den Arbeitsmarkt einzugliedern, verdeutlicht, daß die Regierung davon ausgeht, daß mit der Aussicht auf eine Verlängerung die Arbeitgeber zu so etwas wie einer freiwilligen Initiative veranlaßt werden können. Dazu paßt auch, daß die Staffelung der Abgabe nun stärker die Antriebsfunktion in den Vordergrund stellt, während die uniforme Abgabe eher der Ausgleichsfunktion geschuldet war.

2.2.2

Ausbau der Beteiligungsrechte der Schwerbehindertenvertretung und der Mitwirkungsrechte des Arbeitsamtes

Neben den direkt kostenwirksamen Instrumenten wie der Pflichtquote und dem differenzierten Tarif sieht das novellierte SchwbG in § 14 ff. auch noch den Ausbau der Beteiligungsrechte der Schwerbehindertenvertretung und der Arbeitsämter vor. Für Arbeitsplätze, für die auch Schwerbehinderte in Frage kommen, ist der Arbeitgeber verpflichtet, vom Arbeitsamt Vermittlungsvorschläge einzuholen, und die Schwerbehindertenvertretung unmittelbar nach Eingang darüber zu unterrichten. Die Schwerbehindertenvertretung ist im übrigen – wie bislang – auch zu beteiligen, wenn Bewerbungen von Schwerbehinderten eingehen.

⁶ Siehe Begründung S. 2.

Nach § 14b SchwbG treffen die Arbeitgeber in Zukunft mit der Schwerbehindertenvertretung und dem Betriebsrat sogenannte Integrationsvereinbarungen, die Personalplanung, Arbeitsplatzgestaltung und Arbeitsorganisation in Bezug auf die Eingliederung Schwerbehinderter abstimmen sollen.

Damit werden die Rechte der Schwerbehindertenvertretung und auch der Arbeitsämter gestärkt. Offen bleibt jedoch, wie wirkungsvoll es ist, derartige Beteiligungsrechte und Kontroll- sowie Transparenzpflichten einzurichten. Da mit dem Ausbau ein beträchtlicher formaler Aufwand einhergeht, der insbesondere zu einem Mehraufwand auf Seiten des Arbeitgebers führt, müssen von derartigen Maßnahmen auch entsprechende Wirkungen zu erhoffen sein, soll nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen werden.

2.2.3

Engere Kooperation zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Hauptfürsorgestellen

Das Schwerbehindertenbeschäftigungsgesetz sieht eine engere Kooperation zwischen der Bundesanstalt für Arbeit bzw. den örtlichen Arbeitsämtern sowie den Hauptfürsorgestellen vor (Abschnitt 6, §§ 30 ff SchwbG). Diese sollen entsprechende Umstrukturierungen vornehmen, um Arbeitgebern, die Schwerbehinderte neu einstellen oder schwerbehinderte Arbeitnehmer weiterbeschäftigen wollen, schnell und kompetent zu informieren und zu unterstützen. Um dies zu gewährleisten, sollen besondere Stellen eingerichtet werden, die auf die Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt spezialisiert sind.

Allerdings besteht Einigkeit darüber, daß die Arbeitsämter und Hauptfürsorgestellen nicht in der Lage sind, die personalintensiven und aufwendigen Betreuungen anzubieten, die für die Eingliederung von älteren, langzeitarbeitslosen oder beruflich unzureichend qualifizierten Schwerbehinderten notwendig sind. Zu diesem Zweck sollen die Fachdienste der Arbeitsämter zusätzlich Integrationsfachdienste heranziehen, die aus der Ausgleichsabgabe zu finanzieren sind (Abschnitt 7, §§ 37 a ff. SchwbG).

2.2.4

Mehr Mittel für arbeitsmarktorientierte Fördermaßnahmen

Die Mittel aus der Ausgleichsabgabe sollen zukünftig stärker arbeitsmarktorientiert eingesetzt werden. Eine der wesentlich verstärkten Aufgaben ist die Einbeziehung der Integrationsfachdienste bei der Eingliederung Schwerbehinderter. Durch diese Aufkommensverwendung ist gewährleistet, daß die Mittel stärker als bisher schwerbehinderte Arbeitnehmer auf eine bestimmte Tätigkeit oder einen bestimmten Arbeitsplatz vorbereiten oder diese auf einem bestimmten Arbeitsplatz in der Anfangsphase der Schwerbehinderung begleiten. Allerdings sind die Mittel ausdrücklich nicht dafür vorgesehen, über die Anfangsphase hinaus eine Berufsbegleitung zu gewährleisten.

Grundsätzlich können nur solche Integrationsfachdienste beauftragt werden, die berufsbegleitende und psychosoziale Dienste anbieten, trägerübergreifend tätig werden und auch von der Hauptfürsorgestelle und Rehabilitationsträgern beauftragt werden. Ziel dieser Regelung ist es, für Schwerbehinderte sowie Arbeitgeber eine Ansprechperson zu schaffen. Das soll die Koordination von Hauptfürsorgestelle und Arbeitsamt verbessern.

Die Integrationsfachdienste müssen außerdem flächendeckend und wohnortnah aufgebaut sein. Sie müssen über das geeignete Fachpersonal verfügen und über die räumlichen und sachlichen Ausstattungen verfügen, um ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

3

Die grundsätzliche Anreizstruktur der Normadressaten

3.1

Voraussetzungen des Reformerfolgs

Diese Änderungen des geltenden Rechts gehen davon aus, daß bei einer Reform der Rahmenbedingungen sich auch das Verhalten der Normadressaten ändert. Die Regelungen gehen damit - jedenfalls implizit - von einem Verhaltensmodell aus. Geht der Gesetzgeber davon aus, daß eine Änderung etwa der Abgabesätze die Schwerbehindertenquote steigert, so nimmt er an, daß Einstellungsentscheidungen „preis“-empfindlich reagieren. Mit anderen Worten geht er davon aus, daß die Nachteile, die Betriebe mit der Beschäftigung von Schwerbehinderten verbinden, sich durch eine Änderung der relativen Preise zwischen Nicht-Behinderten und Schwerbehinderten ausgleichen lassen. Damit ist bereits eine erste Voraussetzung für die Wirksamkeit der Reform formuliert: Die Arbeitsnachfrage nach Schwerbehinderten muß preisabhängig sein.

Die Änderung der Pflichtquote hat auf der Basis dieses Verhaltensmodells parallel zur Erhöhung der Abgabe einen abgabesenkenden Effekt. Durch den gestuften Abgabesatz in Abhängigkeit von der Schwerbehindertenquote wird der relative Anreiz erhöht, Schwerbehinderte bis zu 5 % Schwerbehindertenquote einzustellen, wobei die Unternehmen mit einer Quote von unter 2 % den höchsten Anreiz erhalten. Auch für diese institutionelle Änderung gilt, daß der Erfolg von der Preisreagibilität abhängig ist.

Die Senkung der Pflichtquote ist außerdem zeitlich befristet. Sie wird nur dann über das Jahr 2001 verlängert, wenn mindestens 25 % der arbeitslosen Schwerbehinderten in den Arbeitsmarkt hineingefunden haben.⁷ Das bedeu-

⁷

Nach § 5 Abs 1a SchwbG beträgt der Pflichtsatz vom 1. Januar 2003 an 6 vom Hundert, wenn die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten im Monat Oktober 2002 nicht um mindestens 25 vom Hundert geringer ist als die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten im Monat Oktober 1999.

tet, daß nicht nur die Arbeitgeber entsprechend deutlich bei den Einstellungen reagieren müssen, sondern auch auf der Arbeitnehmerseite ein adäquates Angebot von qualifizierten Arbeitskräften vorhanden sein muß. Maßnahmen zur Qualifizierung von schwerbehinderten Arbeitnehmern dürften schon aus zeitlichen Gründen keinen wesentlichen Beitrag mehr zur Senkung der Arbeitslosenquote unter den Schwerbehinderten leisten.

Die Verpflichtung der Arbeitgeber zu einer erweiterten Einbeziehung von Schwerbehindertenvertretungen bei der Einstellung von Arbeitnehmern sowie der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt geht von einer funktionierenden Kommunikation zwischen diesen Stellen aus. Für die Schwerbehindertenvertretung gilt im wesentlichen, daß sie in eingespielten Abstimmungsprozessen ihr Votum einbringen kann. Sie ist integrierter Bestandteil der betrieblichen Entscheidung und eine gesetzliche Erweiterung der Beteiligungsrechte kann zumindest dann einen höheren Erfolg zeitigen, wenn die Schwerbehindertenvertreter über eine ausreichend hohe Eigenmotivation verfügen, ihr Amt proaktiv auszuüben. Die dabei entstehenden Kosten entstehen durch die Freistellung der Beauftragten und den Mehraufwand bei der Abstimmung.

Anders verhält es sich bei der Kooperation zwischen Arbeitsamt und Unternehmen. Die Arbeitsämter wurden bisher lediglich in dem Maße von Unternehmen herangezogen, in dem sie die Suche nach Arbeitskräften vereinfachten. Die Konsultation erfolgte auf freiwilliger Basis und überließ es den Unternehmen, den Vorschlägen zu folgen oder nicht. Durch die neu verabschiedeten Änderungen erhält das Arbeitsamt die Aufgabe, sich stärker in den Prozeß der Suche einzubringen. Das kann es jedoch nur, wenn auf Seiten der Arbeitgeber zu einem gewissen Grad Kooperationsbereitschaft existiert.

Schließlich sollen Arbeitsämter und Hauptfürsorgestellen in Zukunft stärker miteinander kooperieren. Das Bindeglied bilden die Integrationsfachdienste, die sich als örtlicher Ansprechpartner für die Unternehmen und Arbeitssuchenden präsentieren. Problematisch an dieser Einrichtung ist, daß es im Regelfall nur zu einem Anbieter kommen soll, damit nicht zusätzlicher Koordinationsbedarf entsteht. Das führt dazu, daß es zu keinem Anbieterwettbewerb kommt. Die Integrationsfachdienste befinden sich also in einer monopolistischen Situation. Das gilt um so mehr als sie in aller Regel durch den Zusammenschluß der örtlichen Träger entstehen. Da die Vermittlung von schwerbehinderten Arbeitslosen entscheidend von der Qualität der Integrationsfachdienste abhängt, so stellt sich die Frage, wie die Qualität in Abwesenheit von Wettbewerb gesichert werden soll. Die zentrale Frage lautet dann, welchen Anreizen unterliegen die Integrationsfachdienste, umfassend und dauerhaft Schwerbehinderte in Arbeitsverhältnisse zu vermitteln. Allein eine Berichtspflicht einzurichten, wie es § 37 f SchwbG unternimmt, reicht dafür nicht aus.

3.2

Grundzüge des Verhaltensmodells der Institutionenanalyse

Das traditionelle Verhaltensmodell der Ökonomie zeichnet sich durch eine klare Abgrenzung von Präferenzen, Restriktionen und Verhalten aus. Die Präferenzen sind die Ziele, die ein Individuum verfolgt. Die Restriktionen stellen die Rahmenbedingungen dar, die auf das Verhalten einwirken. Über sein Verhalten versucht das Individuum unter gegebenen Restriktionen das Maximum an Zielerreichung zu realisieren bzw. einen bestimmten Zielbeitrag mit einem Minimum an Aufwand zu erreichen. Diese Bedingung, die als das ökonomische Prinzip bekannt ist, stellt das Wesensmerkmal des Rationalverhaltens dar. Das damit kurz beschriebene Verhaltensmodell läßt sich grafisch wie in Abbildung 2 veranschaulichen. Präferenzen fungieren als ein abgeschlossener Bereich, der von den Restriktionen nicht berührt wird. Diese wirken lediglich als Einflußfaktoren auf die verhaltensbestimmenden Parameter. Schließlich kennt das Individuum in diesem Modell nur eine Form des Verhaltens, es verhält sich konsequent rational, d.h. es zählt zu den situativ nutzenmaximierenden Individuen.

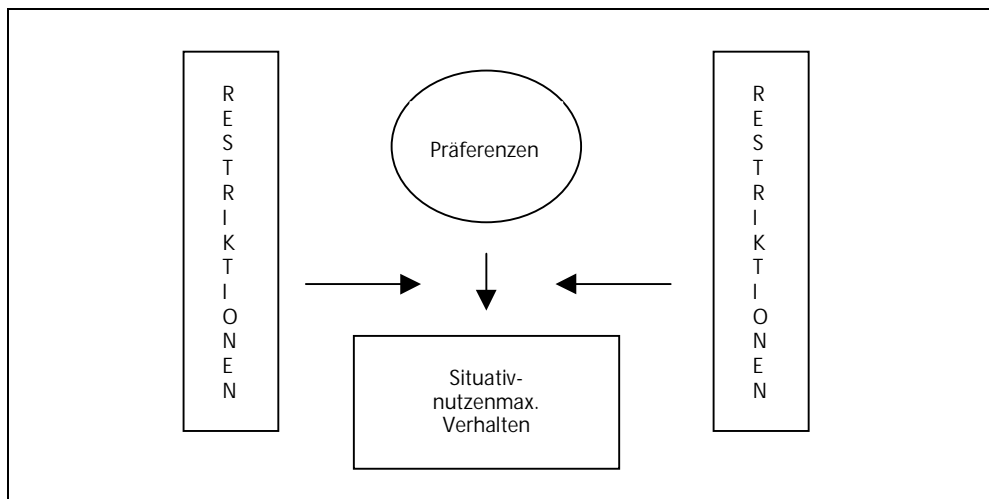


Abbildung 2: Das traditionelle Verhaltensmodell der Ökonomie (Quelle: eigene Darstellung, vgl. etwa Kirchgässner 1991, 13 ff.)

Dieses Verhaltensmodell hat große analytische Vorzüge und besticht durch seinen einfachen Aufbau. Es greift aber aus folgenden Gründen für die hier zu relevante Fragestellung zu kurz:

1. Die Präferenzen sind möglicherweise in kurzer Frist als exogen gegeben anzusehen. In den mittel- und langfristigen Kontexten, in denen der Staat regulierend in bestimmte Sachgebiete wie die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt eingreift, formt er auch Präferenzen der Bürger. Er schafft Institutionen, die prägend für kommende Generationen

wirken. Präferenzen sind damit nicht mehr als exogen, sondern als dem Regulierungsprozeß endogen anzusehen.

2. Verhalten besteht nicht nur aus rationalem Verhalten. Zahlreiche Beispiele zeigen, daß es strukturelle Abweichungen vom rationalen Verhalten gibt. Das gilt ganz besonders für das Verhältnisses des Bürgers zu seinem Staat wie es im Regulierungskontext im Vordergrund steht.

Dennoch ist nicht davon auszugehen, daß Individuen sich im Regulierungskontext ausschließlich irrational verhalten. Das rationale Verhalten dürfte in vielen Kontexten nach wie vor im Vordergrund stehen. Neben dem situativ nutzenmaximierenden Verhalten existiert aber auch ein Bereich des muster- gebundenen bzw. habituellen Verhaltens, der durch tradierte und nicht weiter reflektierte Verhaltensmuster geprägt ist. Dieses Verhaltensmodell ist in Abbildung 3 dargestellt.

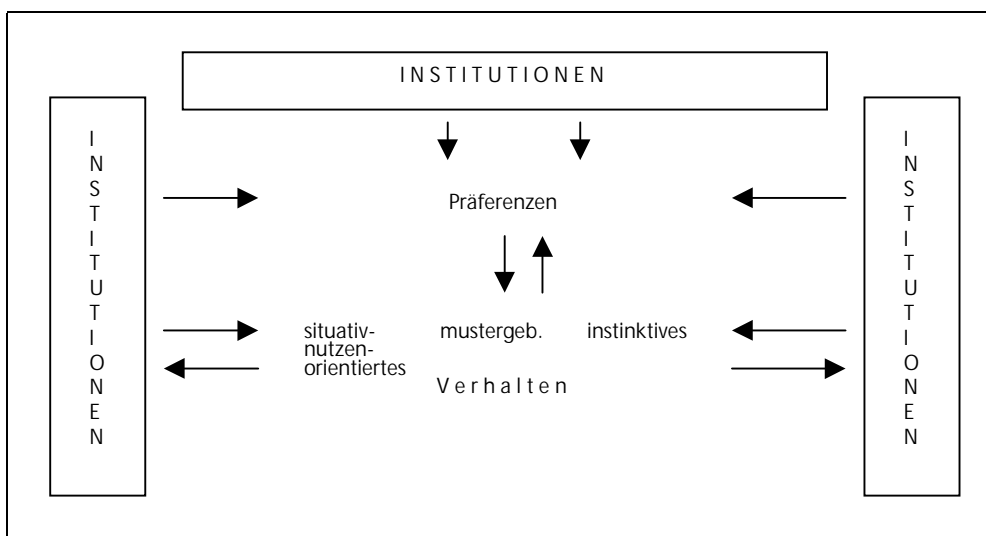


Abbildung 3: Das Verhaltensmodell der Institutionenanalyse (Quelle: Bizer 1998, Führ 2000)

Neben den Vorteilen dieses deutlich komplizierteren Verhaltensmodells gibt es jedoch auch einige offenkundige Nachteile. Der erste ist, daß man kaum die Wechselwirkungen zwischen Präferenzen und Institutionen eindeutig identifizieren kann. Das ist schon deshalb schwierig, weil sich über längere Zeiträume zu viele Einflußfaktoren ändern, um bestimmte Ergebnisse auf einen Faktor zurückzuführen.

Der zweite Nachteil besteht darin, daß die von der Regulierung betroffenen Normadressaten danach zu differenzieren sind, ob für sie im wesentlichen dieselben Wechselwirkungen bestehen. Bei einer hinlänglich heterogenen Gruppe von Akteuren ist dies kaum zu leisten. Das Modell führt also schnell zu einer analytischen Komplexität, der nur durch eine geeignete Abgrenzung der Akteure zu begegnen ist.

4

Die Anreizstruktur der Arbeitgeber

Im Mittelpunkt steht zunächst die Frage, an wen sich das Schwerbehindertengesetz in erster Linie richtet. Als Hauptadressaten sind die Arbeitgeber genannt. Im Folgenden wird deshalb die Entscheidungssituation der Arbeitgeber analysiert, wenn sie über eine Neueinstellung schwerbehinderter Arbeitnehmer bzw. über eine Fortsetzung der Beschäftigung bei Eintritt der Schwerbehinderung entscheiden müssen. Eine zentrale Rolle nehmen dabei die Mitarbeiter der Personalabteilung ein. Ausgeklammert bleibt damit die Anreizsituation der Schwerbehindertenbeauftragten sowie der Mitarbeiter der Integrationsfachdienste und der Hauptfürsorgestellten und Arbeitsämter.

4.1

Bedingungen für die Einstellung Schwerbehinderter

In den Betrieben sind an Personalentscheidungen eine ganze Reihe von Funktionsträgern beteiligt. Dazu zählen natürlich grundsätzlich die Mitarbeiter der Personalabteilung sowie der Fachabteilungen. Bei Schwerbehinderten kommen noch der Schwerbehindertenbeauftragte bzw. der Vertrauensmann hinzu.

Um festzustellen, nach welchen Kriterien diese entscheiden, hebt die bereits erwähnte qualitative Befragung auf mehrere Komplexe zur Einstellung Schwerbehinderten ab. Es zeigt sich, daß die Mitglieder der Personalabteilungen zwar durchaus über unterschiedliche persönliche Einstellungen gegenüber Schwerbehinderten verfügen, diese aber kaum auf die Kriterien für ihre Entscheidung durchschlagen. Auch die „Personaler“, die über intensive Kontakte zu Schwerbehinderten verfügen, geben an, daß die Leistungsfähigkeit bei der Einstellungsentscheidung im Vordergrund steht.

Zwar schätzen die Befragten in diesem Kontext die Bedeutung ihrer persönlichen Erfahrungen als relativ bedeutend ein, dies hängt aber zumeist mit ihrem persönlichen Einsatz gegenüber den Vorurteilen von Vorgesetzten zusammen. Auch in diesen Fällen steht aber die Leistungsfähigkeit des Bewerbers stets im Vordergrund.

Mit einem Durchschnittswert von +2,9 bei einer Skalierung von -3 (unwichtig) bis +3 (sehr wichtig) ist als wichtigste Einstellungsbedingung die gleiche Leistungsfähigkeit wie bei nichtbehinderten Mitarbeitern genannt. In weitem Abstand folgt die sozialpolitische Verantwortung der Betriebe mit +1,3 im Durchschnitt. Dann erst kommt die Einrichtung und Finanzierung des Schwerbehindertenarbeitsplatzes durch die Hauptfürsorgestelle mit durchschnittlichen +1,0. Weitere noch mit einer gewissen Bedeutung bemessene Bedingungen, sind die Möglichkeit der Anforderung eines berufsbegleitenden Dienstes (+0,4), die sofortige Verfügbarkeit der Arbeitskraft (+0,3) und die persönlichen Erfahrungen des Befragten (+0,2). Keine Rolle spielt offenbar die Zah-

lung eines Minderleistungsausgleichs im Falle einer geringeren Leistungsfähigkeit des Schwerbehinderten (-0,6) und die zeitlich begrenzte Erstattung von Lohnkosten (-0,5). Auffällig ist, daß die Pflichtquote bei den Befragten nicht als Bedingung für die Einstellung gilt (-1,7).⁸ Der Abstand zu den anderen Bedingungen ist hoch.

Tabelle 1: Bedingungen bei der Einstellung Schwerbehinderter

„ Wenn Sie sich an die Einstellung oder Bewerbung eines Schwerbehinderten erinnern, welche Bedingungen waren für Sie entscheidend? (von -3 für unwichtig bis +3 für sehr wichtig)

Bedingungen bei der Einstellung Schwerbehinderter	Durchschnitt
Schwerbeh. Hat gleiche Leistungsfähigkeit wie anderer	2,9
Zeitlich begrenzte Lohnkostenerstattung	-0,5
Einr. + Finanz. des AP durch Hauptfürsorgestellen	1,0
Sofortige Verfügbarkeit der Arbeitskraft (keine Zeitverluste f. Anträge etc.)	0,3
Erfüllung der Pflichtquote	-1,7
Minderlastenausgleich b. geringerer Leistungsfähigkeit	-0,6
Möglichkeit berufsbegleitenden Dienstes zur Betreuung	0,4
Sozialpolitische Verantwortung des Betriebs	1,3
Persönliche Erfahrungen mit Schwerbehinderten	0,2

Quelle: eigene Ergebnisse.

Die Pflichtquote erfüllt, wie bereits erwähnt, eine Doppelfunktion. Sie bietet einerseits die technische Grundlage für die Erhebung der Ausgleichsabgabe, andererseits stellt sie eine soziale Norm dar, über die die allgemeine Beschäftigungspflicht konkretisiert und umsetzbar macht. In diesem Zusammenhang verwundert die Bedeutungslosigkeit, die ihr von den Befragten für die Einstellungsentscheidung beigemessen wird. Allerdings zeigt sich, daß die Hälfte der Befragten bei einer Abschaffung der Pflichtquote einen Rückgang der Beschäftigung von Schwerbehinderten erwarten.

Diese scheinbar gesplante Wahrnehmung der Pflichtquote läßt sich möglicherweise so erklären: Die „Personaler“ sehen ihre zentrale Aufgabe darin, die Fachabteilungen bei der Suche nach geeigneten Mitarbeitern zu unterstützen. Dabei steht aufgabengemäß die Leistungsfähigkeit der Bewerber im Vordergrund. Ergibt sich unter dieser Vorgabe, daß auch Schwerbehinderte in Betracht kommen, haben diese eine gute Chance eingestellt zu werden, wenn die Fachabteilung einverstanden ist. Allerdings spielt für die personenbezogene Entscheidung nach den Aussagen der Befragten weder die soziale Norm eine Rolle noch die Tatsache, daß dadurch Abgabebzahlungen eingespart wer-

⁸

Vgl. dazu auch Diery et al. 1997, 452 mit interessanten Ergebnissen.

den können. Wegen der Langfristigkeit von Personalentscheidungen ist diese Vorgehensweise auch verständlich. Stellt sich umgekehrt heraus, daß ein schwerbehinderter Bewerber die bessere Qualifikation hat, fällt die Entscheidung ebenso konsequent für ihn aus. Allerdings wird dieser immer gegen die Vorurteile zu kämpfen haben, daß die Schwerbehinderung zu krankheitsbedingten Mehrausfällen führe etc. Auf diese Vorurteile wurde durch die Befragten deutlich hingewiesen.

Diese Vorurteile deuten auf eine kognitive Grenze hin: Die Schwerbehinderung wird als mögliche Beeinträchtigung der Arbeitskraft gesehen. Sie führt, aus der Sicht des vom „Personaler“ in der Einstellungssituation vertretenen Arbeitgebers zu einem Risiko. Um dieses von vornherein zu vermeiden, wird eher ein Nicht-Schwerbehinderter bevorzugt. Das führt dazu, daß Schwerbehinderte im Grunde genommen immer eine relativ bessere Qualifikation aufweisen müssen, um eingestellt zu werden.

In derartigen Situation zeigt sich, daß einzelne Mitarbeiter offenbar durchaus über intrinsische Motive bei der Vorbereitung der Einstellungsentscheidung verfügen: In den Befragungen stellte sich heraus, daß Schwerbehindertenbeauftragte und Mitarbeiter der Personalabteilung in vielen Fällen einen besonderen Ehrgeiz entwickeln, Schwerbehinderte einzustellen. In dieser Situation, so führen sie aus, hilft es ihnen, wenn sie auf die bessere Qualifikation hinweisen können. Steht aber die Leistungsfähigkeit in Frage, kommt auch für sie eine Einstellung von Schwerbehinderten nicht in Betracht.

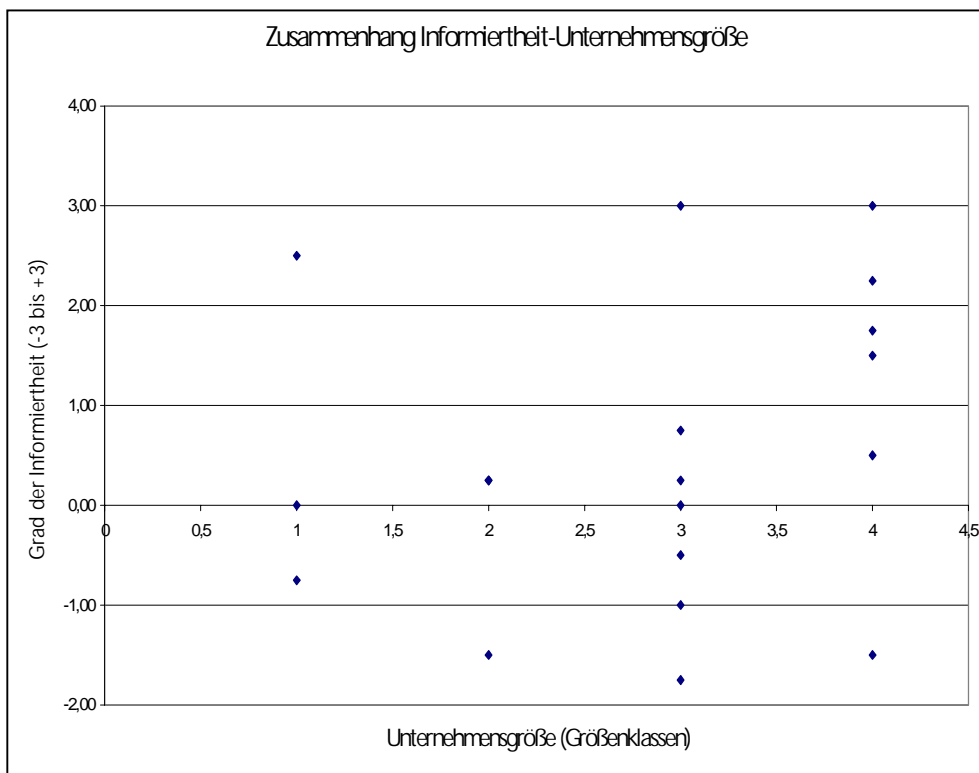
Zusammenfassend ist festzuhalten, daß geltendes Recht auf vielfältige Weise in die Entscheidung des Arbeitgebers eingreift. Die auffälligen Eingriffe sind die Abgabeerhebung in Verbindung mit der Pflichtquote sowie der Kündigungsschutz. Deutlich weniger auffällig sind die diversen Förderungen etwa bei der Ausstattung des behindertengerechten Arbeitsplatzes, die Möglichkeit berufsbegleitender Dienste, die befristete Übernahme von Lohnkosten oder der Minderleistungsausgleich. Diese den Subventionen zuzuordnenden Instrumente können nur insoweit wirken als die Arbeitgeber Kenntnis über sie haben. Festzuhalten ist aber auch die eindeutige Orientierung der Arbeitgeber auf die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer.

4.2

Informationen über Fördermöglichkeiten

Der Informationsgrad über die bestehenden Fördermöglichkeiten ist in den Unternehmen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die unter den Befragten vorherrschende Auffassung, daß große Unternehmen durchweg die besseren Möglichkeiten der Information haben, bestätigte sich in der Befragung nicht so deutlich wie erwartet. Auch wenn die Zahl der Befragten zu gering ist, um

aussagefähige Korrelationen herzustellen,⁹ lassen sich die Unternehmensgrößen gegliedert in vier Größenklassen und der Grad der Informiertheit gegenüberstellen. Letzterer wurde aus den Selbsteinschätzungen der Befragten generiert. Diese haben auf die Frage, wie sie ihre Kenntnisse zu Lohnkostenzuschuß, Investitionshilfen, technische Arbeitshilfen und Begleitung am Arbeitsplatz einschätzen, die Möglichkeit gehabt, Werte von -3 (schlecht informiert) bis +3 (gut informiert) anzugeben. Abbildung 4 zeigt, daß nur eine leicht positive Korrelation (+0,22) zwischen dem Grad der Informiertheit und der Unternehmensgröße besteht.



Legende: Unternehmensgröße 1: <500 Arbeitnehmer; 2: 501-1500; 3: 1501-5000; 4: >5000; Informiertheit: Mittelwert von -3 (schlecht informiert) bis +3 (gut informiert) auf vier Fragen nach Lohnkostenzuschuß, Investitionshilfen, technische Hilfen am Arbeitsplatz und Begleitung am Arbeitsplatz.

Quelle: eigene Ergebnisse.

Abbildung 4: Zusammenhang von Informiertheit und Unternehmensgröße (Quelle: eigene Erhebung)

9

Aus diesem Grund wird auch im Folgenden weitgehend auf die Darstellung von Korrelationskoeffizienten verzichtet.

Interessant ist auch, daß zwischen dem Informationsgrad und der Schwerbehindertenquote im Unternehmen nur ein lockerer Zusammenhang besteht. Vorbehaltlich der geringen Grundgesamtheit zeigt sich auch hier, daß der Zusammenhang nicht so klar ausfällt wie erwartet. Es zeigt sich, daß die Gruppe der schlecht Informierten mit Abstand die größte Gruppe ist, und daß die sehr schlecht und schlecht Informierten mehr als die Hälfte der Befragten ausmachen. Das bedeutet, daß durchaus ein Potential für bessere Information besteht, das, wie zuvor gezeigt wurde, sich keineswegs auf kleine Unternehmen beschränkt.

Tabelle 2: Kreuztabelle Informationsgrad und betriebliche Schwerbehindertenquote (Schwerbehindertenquote von 0,025 bis 0,6)

	0,025	0,035	0,045	0,060	Anzahl gesamt
Sehr schlecht informiert	-	1	2	-	3
Schlecht informiert	4	2	2	-	8
Gut informiert	-	4	1	-	5
Sehr gut informiert	1	-	1	1	3
Anzahl gesamt	5	7	6	1	19

Quelle: eigene Ergebnisse.

Legende: Anders als zuvor wird der Grad der Informiertheit hier aus mehreren Fragen ermittelt.

Der mäßige Informationsgrad über die möglichen Fördermöglichkeiten spiegelt gleichzeitig die kognitive Grenze der Unternehmen wider, die sich mit Schwerbehinderungen eben nicht proaktiv auseinandersetzen. Insofern dürfte eine umfassende, individualisierte Kommunikation zwischen den beteiligten Stellen und dem Arbeitgeber eine zentrale Rolle spielen.

4.3

Betriebliche Funktion der Beschäftigung Schwerbehinderter

Die Beschäftigung von Schwerbehinderten ist für Unternehmen aber nicht nur eine lästige staatlich verordnete Pflicht, sie hat auch eine stabilisierende Funktion innerhalb der Betriebe. Dies ist die Ausgangsthese für die betriebliche Funktion der Beschäftigung Schwerbehinderter. Nicht-behinderte Arbeitnehmer lesen an der Anwesenheit Schwerbehinderter die Stabilität ihrer Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehung ab. Eine faktische Bestandsschutzgarantie für Nichtbehinderte kann ein Signal für eine feste arbeitgeberseitige Bindung sein. Die Integration schwerbehinderter Arbeitnehmer bedeutet daher auch einen Beitrag zum betrieblichen sozialen Frieden. Die Beschäftigung von Schwerbehinderten erfüllt außerdem eine integrative Funktion, wenn Betriebsklima und Umgang miteinander nicht durch Ausgrenzung, sondern Einbeziehung geprägt ist. Schließlich ist auch möglich, daß Unternehmen auch gerne ihre sozi-

alpolitische Verantwortung zeigen, um damit das Unternehmensimage zu pflegen. Die Beschäftigung von Schwerbehinderten kann auch dazu einen Beitrag leisten.

In der Befragung sollten die folgenden beiden Fragen Aufschluß darüber geben, welche Funktionen die Integration von Behinderten in Unternehmen übernimmt.

Für viele Unternehmen hat die Kontinuität der Beschäftigungsverhältnisse eine hohe Bedeutung. Sie integrieren Schwerbehinderte u.a. als Zeichen dafür, daß sie diese Kontinuität wahren. Welche Rolle spielt das in ihrem Unternehmen?

Und:

Wir haben noch vier weitere Funktionen aufgelistet, die Sie bitte nach dem Beurteilungsschema -3: „trifft nicht zu“ bis +3: „trifft voll zu“ beurteilen:

- integrative Funktion*
- sozialer Frieden*
- Image*
- Bestandsschutzgarantie für Nichtbehinderte*

Während auf die erste Frage fünfzehn der Befragten die Beschäftigung Schwerbehinderter als Mittel der Kontinuitätspolitik gegenüber den Nicht-Behinderten allenfalls als theoretische Möglichkeit betrachten, bejahten immerhin vier Befragte den Zusammenhang für ihr Unternehmen. Bei den übrigen vier Funktionen erweist sich der Bestandsschutz als die einzige Funktion mit einem Mittelwert über Null. Die drei übrigen Funktionen zeigen einen Mittelwert von unter Null, wobei die Imagepflege nur knapp darunter liegt (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Bewertung von betrieblichen Funktionen der Integration Schwerbehinderter (19 Befragte; Bewertung: -3 bis +3)

<i>Funktion</i>	<i>Mittelwert</i>
Integration	-0,37
Sozialer Friede	-0,32
Image	-0,16
Bestandsschutzgarantie für Nicht-Behinderte	0,53

Quelle: eigene Ergebnisse.

Das zeigt zumindest einen gewissen Widerspruch zu den Aussagen auf die Frage, ob denn Kontinuität in der betrieblichen Personalpolitik ein Motiv für die Integration von Schwerbehinderten sei. Stünde die Bestandsschutzgarantie für Nicht-Behinderte im Vordergrund der Funktionen, so bedeutete dies, daß die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt doch als personalwirtschaftliches Signal für die Nicht-Behinderten genutzt würde.

In der Befragung erfolgt eine Kontrolle dieser Aussage auch darüber, daß die Verpflichtung gegenüber langjährig Beschäftigten abgefragt wird. Auch hier zeigt sich, daß die Personalabteilungsleiter und –mitarbeiter eine langfristige

Personalpolitik pflegen.¹⁰ Sie bewerten die Verpflichtung des Unternehmens gegenüber langjährigen Mitarbeitern, die schwerbehindert geworden sind, bei einer Skalierung von -3 bis +3 im Durchschnitt mit 2,57. Es steht also personalwirtschaftlich außer Frage, daß die Beschäftigung von Schwerbehinderten als Signal für die Nicht-Behinderten aufzufassen ist. Das gilt jedoch bestenfalls in eingeschränktem Maß für die Neueinstellung von Schwerbehinderten. Erstaunlich ist schließlich, daß die Befragten der Imagepflege in puncto Schwerbehindertenintegration kaum eine Bedeutung beimessen. Auch wenn der Wert nur geringfügig unter Null liegt, ist das positive soziale Image bisher wohl nicht für die Schwerbehindertenintegration erschlossen worden.¹¹ Einer der Befragten weist darauf hin, daß bei Unternehmenskontakten in die USA zuweilen die Frage nach möglichen Diskriminierungen gestellt würde. Dabei käme auch die Sprache auf die Schwerbehindertenpolitik des Unternehmens. Ansonsten spielt das Thema aber bisher offenbar keine Rolle.

4.4

Rolle des Betriebsrats

Die Wahrung des sozialen Friedens im Betrieb hängt in nicht unbeträchtlichem Maß von der Rolle ab, die der Betriebsrat übernimmt. Im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Schwerbehinderten stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Betriebsrat generell und besonders bei der Integration Schwerbehinderter hat. Die Befragung greift in unterschiedlichen Abschnitten ohne Bezug aufeinander diesen Komplex auf und fragt, wie die Befragten den Einfluß des Betriebsrates generell und in Bezug auf die Schwerbehindertenintegration einschätzen. Interessanterweise ergibt sich aus den Mittelwerten, daß der generelle Einfluß des Betriebsrates deutlich höher eingeschätzt wird als sein Einfluß auf die Integration der Schwerbehinderten. Das liegt nicht zuletzt daran, daß der Betriebsrat kein explizites Interesse an der Integration der Schwerbehinderten haben dürfte, auch wenn natürlich die Schwerbehindertenvertretung laut § 32 Betriebsverfassungsgesetz an den Sitzungen des Betriebsrates teilnehmen kann.

¹⁰

Vgl. ausführlich dazu auch Sadowski et al. 38 ff.

¹¹

Einer der Befragten äußert in Zusammenhang mit anderen Fragen, daß er es für schädlich halte, wenn ein Unternehmen sich zu stark mit sozialpolitischem Engagement profiliere. Dies könne schließlich auch als ein Signal für ein geringes Kostenbewußtsein gelten.

Tabelle 4: Rolle des Betriebsrats bei der Integration Schwerbehinderter

	Mittelwert
Einfluß des Betriebsrates im Unternehmen generell	1,53
Einfluß d. Betriebsrates bei Beschäftigung Schwerbehinderter	0,79

Quelle: eigene Ergebnisse.

4.5

Besonderer Kündigungsschutz

Der besondere Kündigungsschutz soll die schwerbehinderten Beschäftigten vor einer schwerbehinderungsbedingten Entlassung schützen. Die zentrale Frage lautet, ob der Kündigungsschutz diese Aufgabe erfüllt und ob er nicht gleichzeitig das Integrationsbemühen grundsätzlich unterläuft, indem er die Schwelle für die Einstellung schwerbehinderter Arbeitnehmer erhöht.

Bei den Befragten herrscht trotz etlicher kurzfristiger Unterstützungsmöglichkeiten von Schwerbehinderten der Eindruck vor, daß das Risiko der Beschäftigung Schwerbehinderter mittel- bis langfristig bei den Arbeitgebern liegt. Die Angebote zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile kennen die Arbeitgeber oftmals nicht und nehmen sie infolgedessen auch nur unzureichend wahr. Zwar bewirkt der Kündigungsschutz für Schwerbehinderte lediglich, daß eine Kündigung erst wirksam wird, wenn die Hauptfürsorgestelle zustimmt. Obwohl diese die Kündigung bei betriebsbedingten Kündigungen akzeptieren muß, und sie eigentlich nur versagen kann, wenn sie sich als behinderungsbedingt herausstellt,¹² stellt dies für kleinere und mittlere sowie für schlecht informierte große Unternehmen eine beträchtliche Hürde dar. So beurteilen es zumindest die Arbeitgeber, für die der Kündigungsschutz um so bedeutungsvoller ist, je schlechter sie informiert sind. Da diese Hürde die relativen Preise zwischen nicht-behinderten und schwerbehinderten Arbeitnehmern zugunsten ersterer verändert, bewirkt der Kündigungsschutz entgegen der Absicht des Gesetzgebers, daß Arbeitgeber eher Nicht-Behinderte einstellen.

Hinzu kommt, daß ähnlich wie die Abgabe der Kündigungsschutz für Schwerbehinderte eine hohe Merklichkeit besitzt. Er wird von den Arbeitgebern weit aus deutlicher wahrgenommen als die vielfältigen Möglichkeiten der Subventionierung bei der Einrichtung von Schwerbehindertearbeitsplätzen.

Differenziert man die Funktionen des Kündigungsschutzes in die Bestandschutzfunktion für die schwerbehinderten Arbeitnehmer und in die Integrationsfunktion für die schwerbehinderten Arbeitssuchenden, so wird deutlich,

¹²

Vgl. auch §§ 15 und 16 SchwbG.

daß der Kündigungsschutz ohnehin nur eine Bestandsschutzfunktion erfüllt. Integrativ für die Arbeitssuchenden wirkt er nicht.

4.6

Ausgleichsabgabe

Die Abgabe schafft einen finanziellen Anreiz, Schwerbehinderte einzustellen, in dem sie bisher jeden unbesetzten Pflichtplatz mit 2.400 DM/a belastet. Abgaben gehören generell zu den „merklichen“ Instrumenten, d.h. sie werden relativ deutlich wahrgenommen und sorgen so dafür, daß das Regulierungsziel den Normadressaten deutlich vor Augen steht.¹³ Sie hat aber nach Einschätzung der Befragten kaum eine Bedeutung bei den tatsächlichen Einstellungsentscheidungen, bei der die Leistungsfähigkeit im Vordergrund steht. Für einen Ausgleich einer minderen Leistungsfähigkeit etwa im Hinblick auf erhöhte Fehlzeiten dürfte eine Abgabe von 2.400 DM/a daher bei weitem zu gering ausfallen. Insofern ist nur folgerichtig, daß die Befragten die Relevanz der Pflichtquote und damit der Abgabe bei Einstellungsentscheidungen gering einschätzen (siehe Tabelle 1 in Abschnitt 3.1).

4.7

Fazit für die Anreizstruktur

Im Ergebnis ist deshalb für die Anreizsituation der Arbeitgeber zusammenzufassen, daß sie einem marktlichen Kalkül folgend, die Risiken von Schwerbehinderungen auf die Leistungsfähigkeit einbeziehen. Dabei handeln sie grundsätzlich unter großer Unsicherheit. Die Abgabe trifft sie folglich im entscheidenden Kalkül, indem sie die relativen Preise zugunsten der Schwerbehinderten verändert. Die Reform der Abgabe zum 1.1.2001 führt dazu, daß die Anreize für Unternehmen mit geringen Beschäftigungsquoten für Schwerbehinderte deutlich stärker ausfallen, auch wenn gleichzeitig mit der Senkung der Pflichtquote die Unternehmen belohnt werden die bereits nahe an einer Quote von 5 % liegen, ohne diese zu überschreiten.

Parallel senkt die Reform die Transaktionskosten, die mit der Einstellung von Schwerbehinderten einhergehen, indem sie Unterstützungen für die Einrichtung von Arbeitsplätzen, Berufsbegleitungen etc. „aus einer Hand“ anbietet. Davon profitieren zumindest die informierten Arbeitgeber. Damit wird die Anreizsituation zugunsten der Schwerbehinderten geändert, weil es die Informationsmöglichkeiten über die Leistungsfähigkeit der Schwerbehinderten für den einzelnen Arbeitgeber verbessert.

Nicht verbessert wurde indes, daß der besondere Kündigungsschutz der Schwerbehinderten unverändert blieb. Dieser bewirkt, daß die ohnehin lang-

¹³

Die Abgabe mit dem Ziel einen Ausgleichsfond zu füllen, ist international deutlich weiter verbreitet als es in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen wird. Siehe dazu Ritz 1997.

fristig angelegte betriebliche Personalwirtschaft die langfristigen Risiken der Schwerbehinderten eher überbewertet. Da sich außerdem zeigte, daß viele Betriebe bei der Weiterbeschäftigung von schwerbehindert gewordenen Arbeitnehmern ohnehin eine Kontinuitätspolitik für die Nicht-Behinderten betreiben, dürfte der besondere Kündigungsschutz für den schwerbehinderten Arbeitnehmer auch weniger bedeutend sein als dies oft gesehen wird. Die Personalpolitik vieler Unternehmen erfüllt folglich auch ohne besonderen Kündigungsschutz eine Bestandsschutzfunktion.

5

Anreizadäquate Gestaltungsoptionen

Ausgehend von der oben diskutierten Anreizstruktur, deren Hauptmerkmal ist, daß die Arbeitgeber sich grundsätzlich an der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer orientieren und eine langfristige Personalpolitik betreiben, sind geeignete Gestaltungsoptionen zu finden, um die Schwerbehinderten in größerer Zahl in die Arbeitswelt zu integrieren. Dafür ist zu berücksichtigen, daß viele der arbeitslosen Schwerbehinderten entweder ein für den Arbeitsmarkt relativ hohes Alter aufweisen¹⁴ oder nicht über die Qualifikationen verfügen, die z. Zt. auf dem Arbeitsmarkt besonders gefragt sind.

Da die Richtung, in die Gestaltungsoptionen wirken sollen, durch das Grundgesetz eindeutig vorgegeben ist, stehen im Folgenden vier Optionen im Mittelpunkt, die zumindest theoretisch geeignet sind, das Ziel ansatzweise zu realisieren. Zu diesen Optionen zählen:

1. die Erhöhung der Abgabe
2. die Stärkung der Integrationsfachdienste
3. die Einführung eines Sozial-Siegels
4. die Abschaffung des Kündigungsschutzes.

Diese Politikoptionen bewerten die Befragten unter drei Gesichtspunkten. Erstens sollten sie die Wirksamkeit auf die Integration von Schwerbehinderten auf einer Skala von -3 (reduziert die Integration erheblich) über 0 (neutral) bis +3 (erhebliche positive Wirkung) angeben. Auf derselben Skala sollten sie, zweitens, einschätzen, wie die Option auf die unternehmerische Freiheit wirkt. Als unternehmerische Freiheit wird die Möglichkeit des Unternehmers verstanden, unbeeinträchtigt durch staatliche Eingriffe Entscheidungen bezüglich seines Unternehmens zu treffen. Schließlich war ein Urteil der Option insgesamt abzugeben (Sinnvoll? ja/nein). Wir ziehen die Ergebnisse der Befragung unterstützend für unsere Anreizanalyse heran.

¹⁴

So sind 1997 rund 46 v.H. der schwerbehinderten männlichen Arbeitnehmer älter als 50 Jahre (Frauen 43 %) Das ist ein Alter, in dem sie auch als Nicht-Behinderte als schwer vermittelbar gelten.

Die Antworten sind aufschlußreich in Bezug auf die Wirksamkeit der Gestaltungsoptionen, weil die Befragten über eine spezifische Kompetenz bezüglich der Einstellungsentscheidung verfügen. Das bewahrt sie aber nicht davor, strategisch zu antworten. Dies ist bei der Interpretation der Daten stets zu berücksichtigen.

5.1

Die Erhöhung der Abgabe

Aus der geringen Bedeutung der Abgabe für die Einstellungsentscheidung ließe sich folgern, daß die Wirksamkeit der Abgabe durch eine Erhöhung der Sätze gesteigert werden könnte. Die Befragten beurteilten dazu drei Optionen, die eine Erhöhung von 500/1.000/2.000 DM/Monat pro unbesetztem Pflichtplatz enthielten. Sie sollten die Wirksamkeit auf die Ist-Quote der schwerbehinderten Beschäftigten und die Auswirkung auf die unternehmerische Freiheit abschätzen und abschließend angeben, ob sie die Erhöhung für eine sinnvolle Option (ja/nein) hielten. Die Antworten weisen drei Merkmale auf:

1. Die Befragten geben einen eindeutig positiven Zusammenhang von Abgabenerhebung und Wirksamkeit an.
2. Für viele Befragten erreicht die Einschränkung der unternehmerischen Freiheit schon bei 500,- DM ihr Maximum.¹⁵
3. Kaum einer der Befragten sieht in der Erhöhung der Abgabe eine sinnvolle Lösung.

Abgaben weisen anders als Verbote grundsätzlich Freiheitsgrade auf, wenn sie nicht prohibitiven Charakter haben. Insofern ist es erstaunlich, daß viele der Befragten bereits bei 500,- DM/Monat die unternehmerische Einschränkung als maximal empfinden. Eine mögliche Ursache könnte das Argument des Befragten aus der Hauptfürsorgestelle sein, der anführte, daß Arbeitgeber oft bei nachweislichem Bemühen keine qualifizierten Schwerbehinderten für geeignete offene Stellen finden. Gleichzeitig existieren aber nicht genug offene Stellen für gering qualifizierte Schwerbehinderte.

Aus diesem Grund hat die Erhöhung der Abgabe auf der Erhebungsseite nur ein begrenzt steigerungsfähiges Lenkungspotential. Dieses wird mit der Anhebung und Staffelung der Abgabesätze durch das SchwerbBAG stärker genutzt, aber keineswegs überschritten. Von einer prohibitiven Abgabe ist auch der Abgabesatz von 500 DM/Monat und unbesetztem Pflichtplatz weit entfernt.

¹⁵

Eine Erhöhung auf 2.000 DM/Monat löst bei den Befragten eine absolute negative Auswirkung auf die unternehmerische Freiheit aus. Bei 1.000 DM/Monat ist das nur bei zwei Dritteln der Fall. Insgesamt ist diese Einschätzung so zu verstehen, daß die Befragten bei 2.000 DM/Monat ein prohibitives Niveau erreicht sehen, bei dem jeder Schwerbehinderte faktisch eingestellt würde.

Auf der Verwendungsseite wäre zu fragen, ob es genügend effektive Möglichkeiten der Förderung der Integration gibt. Eine Erhöhung der Abgabe wäre z. B. nicht sinnvoll, wenn sie erhebungsseitig keine weiteren Lenkungspotentiale mehr hätte und es gleichzeitig keine sinnvollen Verwendungsmöglichkeiten gäbe. Auch das ist aber zu verneinen. Eine integrationsfördernde und relativ kostenintensive gleichwohl aber in Pilotprojekten effektive Maßnahme stellen die Integrationsfachdienste dar.¹⁶

5.2

Die Stärkung der Integrationsfachdienste

Integrationsfachdienste gibt es seit Ende der 80er Jahre.¹⁷ Sie entwickelten sich als Institutionen, die bei den freien Trägern angesiedelt sind. Die Hauptfürsorgestellten sind die Auftraggeber der Integrationsfachdienste. Die Integrationsfachdienste dienen in der Anfangsphase hauptsächlich dazu, einen als besonders schwierig zu vermittelnden Personenkreis in das Arbeitsleben einzugliedern. In einem von 1998 bis 2001 laufenden Modellvorhaben hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) bereits eine Ausweitung des Personenkreises vorgenommen. Die geplante Änderung des Schwer-BAG finanziert nun diese Ausweitung flächendeckend aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe. Es stellt sich die Frage, welchen Zielbeitrag die Stärkung der Integrationsfachdienste liefern kann.

Bisher ist die Situation für beruflich einzugliedernde Schwerbehinderte durch eine fließende Zuständigkeit vom Arbeitsamt – vor und während der Eingliederung – auf die Hauptfürsorgestellten – nach der Eingliederung – gekennzeichnet. Dieser Zuständigkeitswechsel hat in der Vergangenheit aber zu Betreuungslücken geführt. Die initiierten Arbeitsverhältnisse sind im Übergang der Zuständigkeiten nicht so intensiv weiterbetreut worden, wie es im Einzelfall erforderlich gewesen wäre, um ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis zu begründen.¹⁸

Integrationsfachdienste lösen die fließende Zuständigkeit auf, weil die Zuständigkeiten für den direkten Kontakt von Arbeitsämtern und Hauptfürsorgestellten wesentlich auf die Integrationsfachdienste übergehen, die als An-

¹⁶

Siehe ausführlich Ernst 1998, der hauptsächlich die rechtliche Form der Integrationsfachdienste problematisiert.

¹⁷

Vgl. dazu und zum Folgenden Ernst 1998, 155 f.

¹⁸

Siehe dazu z. B. Ernst 1998, 159.

sprechpartner vor Ort sowohl für die schwerbehinderten Arbeitnehmer als auch für die Arbeitgeber fungieren können. Das ermöglicht Arbeitgebern einen relativ direkten und unbürokratischen Zugang zu entsprechend geschultem Fachpersonal.

Dieses Fachpersonal kann zumindest einen Teil des Informationsproblems lösen, der die Einstellung von Schwerbehinderten auch in Form von kognitiven Grenzen bestimmt. Wie oben bereits diskutiert, ist die Einstellungsentscheidung dadurch geprägt, daß Arbeitgeber sich weitgehend an der Leistungsfähigkeit orientieren. Da es für die Leistungsfähigkeit eines Arbeitnehmers aber keine eindeutig bestimmbar und überprüfbar Kriterien gibt, verläßt sich der Arbeitgeber auf bestimmte Signale. Zu diesen Signalen zählen unwillkürlich offenkundige körperliche, geistige oder seelische Merkmale. Im Falle der Schwerbehinderung nehmen die Arbeitgeber diese als Signal für eine verminderte Leistungsfähigkeit wahr.

Tatsächlich spricht viel dafür, daß Leistungsfähigkeit und Schwerbehinderung nicht miteinander korrelieren.¹⁹ Sind sie unabhängig voneinander, so ist es von zentraler Bedeutung, die auf Vorurteilen und „pauschalisierenden Wahrnehmungsmustern“ basierenden Einstellungsbarrieren – die kognitiven Grenzen – bei den Arbeitgebern zu identifizieren und zu überwinden. Dies ist aus informationstheoretischer Sicht die Aufgabe der Integrationsfachdienste, für deren Lösung sie aufgrund des spezifischeren Zuschnitts besser geeignet sind als Hauptfürsorgestellen und Arbeitsämter.

Für die Befragten bei den Arbeitgebern ist das sogenannte *matching*-Problem von zentraler Bedeutung: Sie finden bei der Kontrahierung von externen Arbeitnehmern für die offenen, höher qualifizierten Stellen keine schwerbehinderten Bewerber. Für die vorhandenen Bewerber mit niedrigerer Qualifikation haben sie hingegen keine offenen Stellen. Häufig weisen die Befragten auch darauf hin, daß die Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern nicht funktioniert, weil diese zu passiv mit den Stellengesuchen von Schwerbehinderten umgingen. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, daß die Personalabteilungen, die auch in anderer Hinsicht einen engagierten und informierten Eindruck machen, die Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern loben.

Für die Option „Besondere Integrationsfachdienste bei der Vermittlung/Neueinstellung von Schwerbehinderten werden eingerichtet/verstärkt.“ rechnen 15 der in diesem Fall 20 Befragten mit einer positiven Wirkung auf die Integration von Schwerbehinderten, nur fünf geben an, daß sie von einer neutralen Wirkung ausgehen. Allerdings sehen sogar in einem derartigen informatorischen Instrument schon zwei Befragte eine negative Auswirkung auf die unternehmerische Freiheit, acht bewerten dieses Instrument als freiheits-

¹⁹

Siehe Winkler 1997, 434 mit weiteren Quellen.

neutral für die Unternehmer und 10 Befragte sehen eine positive Wirkung (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Die Auswirkungen von Integrationsfachdiensten auf die Integration von Schwerbehinderten und die unternehmerische Freiheit

Beurteilung (kodiert)	Wirkung auf Integration	Wirkung auf unternehmerische Freiheit
Negativ	-	2
Neutral	5	8
Geringe Erhöhung	8	7
Deutliche Erhöhung	6	3
Starke Erhöhung	1	
Gesamt		

Anmerkung: Die Grundgesamtheit beträgt hier 20, weil der Befragte der Hauptfürsorgestelle bei der Auswertung dieser Frage einbezogen wurde.

Quelle: eigene Befragung.

Insgesamt beurteilen die Befragten die Option in 5 Fällen negativ und in 15 Fällen positiv. Allerdings merken sie an, daß das *matching*-Problem damit nicht vollständig, möglicherweise sogar nur zu einem kleinen Teil zu lösen sei, da das Grundproblem in den nicht ausreichend qualifizierten bzw. relativ alten Schwerbehinderten bestehe. Bisher ist jedoch nicht ausreichend geklärt, in welchem Maß das *matching*-Problem durch die geringe Qualifikation und in welchem Maß es durch die unzureichende Vermittlung und Überwindung von Wahrnehmungsschwellen bestimmt ist.

Die Integrationsfachdienste sind ein auf die besondere Problematik der arbeitssuchenden Schwerbehinderten zugeschnittenes Instrument, das ein informationelles Defizit auf Seiten der Arbeitgeber beheben kann. Es senkt die Transaktionskosten für die Einstellung Schwerbehinderter und verschafft ihnen so einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt.

5.3

Die Einführung eines Sozial-Siegels

Es gibt diverse Maßnahmen, die auf freiwillige Unternehmensinitiativen zurückgehen, aber konkrete Regulierungsbeiträge leisten. Zu diesen gehören z. B. freiwillige Selbstverpflichtungen im Umweltbereich.²⁰ Eine besondere Gruppe derartiger Maßnahmen sind die sogenannten Audits etwa zur Qualitätssicherung (ISO 9000) und des Umweltschutzes (ISO 14000 und EMAS). Diese zeichnen sich dadurch aus, daß sie zumindest teilweise staatlich bzw. teilstaatlich reguliert sind. So handelt es sich bei den ISO-Standards um Nor-

²⁰

Siehe ausführlich dazu Bizer 1999.

mungsprozesse, die in enger Abstimmung von Staat(en) und Industrie gesetzt werden. In diesen Prozessen verpflichten sich Unternehmen auf freiwilliger Basis, bestimmte organisatorische Standards einzurichten und einzuhalten. Im Gegenzug dürfen sie z. B. ein entsprechendes Emblem in Briefkopf o.ä. führen, das sie als teilnehmendes Unternehmen ausweist.

Parallel zu derartigen Initiativen gibt es auch Bemühungen, Audits im sozialen Bereich zu etablieren. Ein derartiges Instrument ist der S(ocial) A(ccounting) 8000 des Council on Economic Priorities Accreditation Agency (CEPAA). Allerdings führt der SA 8000 Grundstandards ein, die vornehmlich für Entwicklungsländer relevant sind. Es wäre jedoch denkbar, diese Ansatz auch auf Industrieländer zu übertragen und in den Standards eine Mindestbeschäftigungsquote von Schwerbehinderten vorzugeben.

Die Befragten reagieren relativ eindeutig auf die Frage, ob sie die Einführung eines Sozialsiegels für sinnvoll hielten (siehe Tabelle 6). 14 der Befragten geben an, daß sie die Einführung eines Sozialsiegels mit positiven Auswirkungen auf die Integration der Schwerbehinderten verbinden, fünf halten dieses Instrument lediglich für neutral und einer der Befragten sieht sogar eine negative Wirkung. Nicht ganz so eindeutig wie die überwiegend positive Wirkung dieser Politikoption scheint die Wirkung auf die unternehmerische Freiheit zu sein. Hier rechnen zehn der Befragten mit einem Rückgang der unternehmerischen Freiheit, fünf halten die Wirkung für neutral und fünf geben eine positive, d. h. freiheitserweiternde Wirkung an.

Tabelle 6: Wirkungen eines Sozial-Siegels

Beurteilung (kodiert)...	...auf die unternehmerische Freiheit			
...auf die Integration Schwerbehinderter	Negativ	Neutral	Positiv	Gesamt
Negativ	0	1	0	1
Neutral	2	1	2	5
Positiv	8	3	3	14
Gesamt	10	5	5	20

Anmerkung: Die Grundgesamtheit beträgt hier 20, weil der Befragte der Hauptfürsorgestelle bei der Auswertung dieser Frage einbezogen wurde.

Quelle: eigene Befragung.

Bei der abschließenden Bewertung entscheidet sich die Mehrheit der Befragten gegen die Option. Zwölf halten die Option für nicht sinnvoll, acht der Befragten für sinnvoll. Aus den erbetenen Kommentaren ergibt sich, daß die Befürworter davon ausgehen, daß nur die Unternehmen, die über entsprechend sozial engagierte Nachfrager wie öffentliche Auftraggeber oder bestimmte Verbrauchergruppen verfügen, die Option nutzen. Die Gegner der Option sehen hingegen genau darin die Freiheitseinschränkung: Sie fürchten, daß die Unternehmen sich auch noch an sozialen Standards messen lassen müssen.

Die gespaltene Einschätzung des freiheitlichen Potentials ist nicht verwunderlich. Im Grunde genommen spiegelt die Einschätzung der Befragten die Ambivalenz freiwilliger Ansätze von Unternehmen insgesamt wider.²¹ Diese werden regelmäßig dann begrüßt, wenn sie politisch mit einer Zusage von Deregulierungen einhergehen. Diskutiert man sie aber als ein ergänzendes Instrument fürchten die Arbeitgeber, daß sie „freiwillig gezwungen“ werden, über das bestehende Niveau hinaus Zielbeiträge zu leisten.

Das Wirkungspotential hinsichtlich der Integrationsleistung des Sozialsiegels ist aber auch aus einem anderen Grund zweifelhaft: Unternehmen können das Siegel auch deswegen scheuen, weil es von ihren Kontraktpartnern als Etikett für eine nicht kostenbewußte Unternehmensführung gedeutet werden könnte. So äußern die Befragten auch, daß sie es für möglich halten, daß in bestimmten Branchen sich ein Sozialsiegel überhaupt nicht durchsetze. Beschränkt sich die Reichweite des Siegels aber auf öffentliche Auftraggeber und sozial engagierte Privatkunden, hat es weder als Ersatz für die umfassende, bestehende Regulierung noch als ergänzendes Instrument ein bedeutsames Potential.²²

5.4

Die Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes

Seit jeher ist der besondere Kündigungsschutz ein umstrittenes Instrument der Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt. Der besondere Kündigungsschutz nach §§ 15 SchwebG setzt seit der Novellierung 1986 sechs Monate nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ein (§ 20, Abs. 1 Nr. 1). Ab diesem Zeitpunkt kann der Arbeitgeber einem schwerbehinderten Beschäftigten nur wirksam kündigen, wenn die Hauptfürsorgestelle zuvor zugestimmt hat. Die Entscheidung über die Zustimmung fällt die Hauptfürsorgestelle „nach pflichtgemäßen Ermessen.“²³

²¹

Vgl. Bizer 1999, Bizer/Juelich 1999.

²²

Anhaltspunkte für ein „crowding in“ intrinsischer Motivation ergeben sich bei den Unternehmen nicht. Das liegt schon daran, daß Einstellungsentscheidungen den Kostenblock „Personal“ betreffen und deswegen mit größter Vorsicht vorgegangen wird. Die Entscheidungsstrukturen bei Einstellungen verhindern außerdem die konsequente Einbringung persönlicher Motive.

²³

Siehe dazu und zum folgenden Riehl 1999, 28 ff. Die Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung durch Hauptfürsorgestellen verdeutlicht der Beschluß des OVG Hamburg vom 11.2.1997 – Bs IV 312,96, abgedruckt in: Deutsches Verwaltungsblatt 1997, 1446 f.

Wie bereits diskutiert, ist die Anreizwirkung des besonderen Kündigungsschutzes nur für die Beschäftigten stabilisierend integrativ, die bereits einen Arbeitsplatz haben. Insofern erfüllt der besondere Kündigungsschutz eine Bestandsschutzfunktion. Für diejenigen, die noch zu vermitteln sind, wirkt er jedoch höchst desintegrativ, da er den relativen Preis für die Einstellung eines Schwerbehinderten für den Arbeitgeber erhöht.

In der Befragung bestätigt sich diese Einschätzung. 14 von 20 Befragten messen der Gestaltungsoption „Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes“ eine positive Wirkung auf die unternehmerische Freiheit *und* eine positive Wirkung auf die Integration von Schwerbehinderten zu. Nur drei Befragte vermuten eine rückläufige Integration bei Abschaffung des Kündigungsschutzes, zwei davon sehen aber immerhin die positive Wirkung auf die unternehmerische Freiheit, während ein Befragter die Wirkung auf die unternehmerische Freiheit für neutral hält und eine rückläufige Integration erwartet (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Auswirkung der Option „Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes“ auf die Integration der Schwerbehinderten und die unternehmerische Freiheit

	Neutral auf Unt.freih.	Positiv auf Unt.freih.	Gesamt
Neg. auf Schwerb.integr.	1	2	3
Neutral auf Schwerb.int.	-	2	2
Positiv auf Schwerb.int	1	14	15
Gesamt	2	18	20

Anmerkung: Die Grundgesamtheit beträgt hier 20, weil der Befragte der Hauptfürsorgestelle bei der Auswertung dieser Frage einbezogen wurde.

Quelle: eigene Befragung.

Die Novelle des SchwerbG von 1986 mit der Einführung einer sechsmonatigen Probezeit ist für einige Autoren bereits ein ausreichender Schritt hin zu einer Öffnung des Kündigungsschutzes gewesen. So vertritt George 1995, 46 f. zwar die Auffassung, daß der Kündigungsschutz die Einstellung von Schwerbehinderten behindere, hält aber nur eine „Verringerung des Kündigungsschutzes [...] für empfehlenswert“.

Diese Einschätzung übersieht, daß die Einstellungsentscheidung des Arbeitgebers wesentlich durch die Unsicherheit über die zukünftige Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers geprägt ist. Personalentscheidungen sind in der Regel mittel- bis langfristige Entscheidungen. Sie bergen ohnehin ein besonderes Risiko. Der Kündigungsschutz verstärkt genau diese Elemente und führt so zu einer Überbewertung des Risikos für den Arbeitgeber. Eine Abschaffung des beson-

deren Kündigungsschutzes erscheint deshalb geboten. Er bewirkt nur wenig für die, die eine Stelle innehaben,²⁴ verhindert aber viel für die, die nach einer Stelle suchen.

6

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit

Jede Form von Regulierung führt in aller Regel zu Grundrechtseingriffen. Bei der Integration von Schwerbehinderten sind etwa die Grundrechte der Arbeitgeber berührt, aber auch die der Schwerbehinderten selbst sowie möglicherweise die Grundrechte konkurrierender nicht-behinderter Arbeitssuchender. Die staatlichen Instrumente der Regulierung müssen sich vor diesen Grundrechten rechtfertigen lassen. Für die dabei notwendige Abwägung ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von zentraler Bedeutung.

Ausgangspunkt der Verhältnismäßigkeitsprüfung²⁵ ist die zu prüfende Regulierung. Das erklärte Ziel des Gesetzgebers war und ist es, Schwerbehinderte in das Arbeitsleben voll zu integrieren. Dieses Ziel ist verfassungsrechtlich auf Art. 3 Abs. 3 Satz 2 zurückzuführen: Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Dieser Satz ist als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes zu verstehen. Er setzt gleichzeitig ein deutliches Zeichen für die umfassende Integration der Schwerbehinderten in allen gesellschaftlichen Bereichen – auch dem der Arbeit.²⁶ Umfassende Integration bedeutet einerseits, das bestehende Beschäftigungsverhältnisse mit Schwerbehinderten zu sichern sind, andererseits, daß neue Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen sind.

Um dieses Ziel zu erreichen, darf der Gesetzgeber indes die Grundrechte anderer, etwa der Arbeitgeber nur insoweit einschränken als es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erlaubt. Im folgenden sind deshalb die Instrumente anhand der Kriterien des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu prüfen, die eine

²⁴

Vgl. Riehl 1999, 29. 1995 und 1996 wurden rund 80 % der Zustimmungsanträge positiv beschieden. Nur in ca. 20 % der Fälle wurde die Zustimmung verweigert. Siehe Bundesregierung BT-Drs. 13/9514, 75, Tz. 6.17.

²⁵

Siehe zum folgenden Führ 2000, 6 ff.

²⁶

Vgl. Riehl 1999, 7.

weitergehende Verbesserung der Integration leisten können. In diese Prüfung werden die folgenden Gestaltungsoptionen einbezogen:²⁷

1. die Stärkung der Integrationsfachdienste als informatorisches und organisatorisches Instrument,
2. die Einführung eines Sozial-Siegels als freiwilliges Instrument und
3. die Erhöhung der Abgabe als Maßnahme mit ökonomischem Anreizcharakter sowie
4. die Abschaffung des Kündigungsschutzes.

Im folgenden sind die einzelnen Instrumente anhand der Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu prüfen (analog der Prüfung im Rahmen eines verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG).²⁸

Die einzelnen Kriterien der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zunächst einmal muß das Instrument einen Beitrag zu Erreichung des Integrationszieles leisten (Geeignetheit). Das Instrument muß also das Verhalten der Normadressaten so beeinflussen, daß diese mehr Schwerbehinderte einstellen. Für den Fall, daß mit kontraproduktiven Effekten zu rechnen ist, dürfen diese die zielkonformen Impulse nicht vollständig verdrängen. Das Kriterium der Erforderlichkeit ist erfüllt, wenn es für die durch das Instrument angestrebten Zielbeiträge keine Alternative gibt, die denselben Zielerreichungsgrad mit geringeren Eingriffen in die Grundrechtssphären sicherstellt. Und schließlich ist zu untersuchen, ob die mit der Regelung verbundenen Freiheitseinschränkungen nicht außer Verhältnis zu den Steuerungszielen stehen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne oder Angemessenheit). Da letzteres einer wissenschaftlichen Prüfung kaum zugänglich, sondern politisch zu entscheiden ist, stehen Geeignetheit und Erforderlichkeit in den folgenden Abschnitten im Mittelpunkt.

Um fundierte Aussagen zur Geeignetheit eines Instrumentes zu erlauben, bedarf es einer empirischen Analyse. Diese muß auf der Basis eines Verhaltensmodells erfassen, worauf die Normadressaten grundsätzlich reagieren und eine Prognose darüber zulassen, wie die Normadressaten auf die konkreten Impulse reagieren. Im Falle der Geeignetheit muß die Wirkungsanalyse ergeben, daß das Instrument einen Zielbeitrag leisten kann. Ergibt sich dies nicht, so ist das Instrument als ungeeignet abzulehnen.

²⁷

Nicht einbezogen werden Maßnahmen die zu einer Reorganisation von Entscheidungsprozessen im Unternehmen führen, wie es etwa der Fall bei der Stärkung der Beteiligungsrechte der Schwerbehindertenbeauftragten ist.

²⁸

Vgl. zum Folgenden analog Bizer/Führ 2000. Grundsätzlich dazu Führ 2000.

Für die Prüfung der Erforderlichkeit bedarf es einer vergleichenden Analyse von Alternativen. Auch für diese Prüfung bedarf es eines Verhaltensmodells, anhand dessen darstellbar ist, mit welchen systematischen Folgen, bestimmte Lenkungsimpulse einhergehen. Hypothesen zu derartigen Wirkungen sind letztlich nur anhand empirischer Daten überprüfbar.

Während für die Geeignetheit und die Erforderlichkeit damit das Verhaltensmodell und seine empirische Unterfütterung im Vordergrund steht, ist für das Kriterium der Angemessenheit die normativ geprägte Abwägung relevant. Für die Angemessenheit gilt deshalb, daß von wissenschaftlicher Seite nur auf offenkundige und grob unangemessene Ziel-Mittel-Relationen hinzuweisen ist. Das ist bei den folgenden Optionen nicht gegeben.

6.1

Die Stärkung der Integrationsfachdienste

Die Stärkung der Integrationsfachdienste trägt dazu bei, das Problem des *matching* von schwerbehinderten Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu lösen.

Das berührt aber weder die Grundrechte der Schwerbehinderten noch die der Arbeitgeber. Letztere sind ohnehin dazu verpflichtet, mit den Arbeitsämtern und Hauptfürsorgestellen zu kooperieren. Sie haben eher Vorteile davon, wenn sie dies zukünftig über einen Ansprechpartner abwickeln können.

Die Integrationsfachdienste dürften allenfalls dann die Grundrechte der Schwerbehinderten berühren, wenn sich herausstellt, daß sie aufgrund monopolistischer Marktabgrenzung und mangelnder Konkurrenz nicht ausreichend Leistungen bereitstellen. Grundsätzlich bedeutet die Organisationsreform aber auch für die schwerbehinderten Arbeitnehmer und Arbeitssuchenden den Vorteil, daß sie eine Institution als Ansprechpartner haben.

6.2

Die Einführung eines Sozial-Siegels

Die Einführung eines Sozialsiegels würde es Unternehmen ermöglichen, auf dem Markt ihr soziales Engagement zu nutzen. Über das Sozialsiegel zeigen sie etwa, daß sie eine bestimmte Mindestschwelle der Schwerbehindertenquote überschreiten. Das Sozialsiegel kann zumindest dann als geeignet gelten, wenn als gegeben vorausgesetzt werden kann, daß die Märkte, auf dem die Unternehmen ihre Produkte vertreiben und auf denen sie Vorleistungen und Arbeitskräfte einkaufen, derartige Leistungen der Unternehmen honoriert. Zumindest bei einem Befragten bestanden deutliche Zweifel hinsichtlich der Marktfähigkeit sozialen Engagements.

Wirkt das Sozialsiegel jedoch nicht über den Markt, müßten altruistische Zielbeiträge der Unternehmen die Integration leisten. Das erscheint jedoch angesichts der Zahl der schwerbehinderten Arbeitslosen aussichtslos. Im übrigen dürfte das Sozialsiegel kaum die altruistische Neigung der Unternehmer stärken. Die Geeignetheit dieses Instruments ist also zumindest fraglich, solange nicht breit angelegte Studien zeigen, daß die Interessengruppen ähnlich wie

im ökologischen Bereich, auch soziale Leistungen der Unternehmen honorieren

Angenommen, das Sozialsiegel wäre geeignet, so schließt sich die Frage an, ob es dann auch erforderlich wäre. Erforderlich ist das Sozialsiegel, wenn kein anderes Instrument zur Verfügung steht, daß dasselbe Ziel mit einem geringeren Aufwand für alle Beteiligten realisieren kann. Geeignete Alternativen wie die staatliche Verordnung entsprechender Sozialsiegel sind jedoch mit größerem Aufwand und Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit verbunden als das freiwillige Sozialsiegel. Die einzige Alternative, die mit einer geringeren Einschränkung einhergeht, überläßt auch die Einführung des Sozialsiegels dem Markt. Dies ist zwar durch einen geringeren Aufwand und auch einen deutlich geringeren Druck auf die Unternehmen gekennzeichnet, es ist jedoch auch deutlich weniger leistungsfähig hinsichtlich der Integration.

6.3

Die Erhöhung der Abgabe

Die Abgabe hat eine Ausgleichs- und eine Antriebsfunktion. Die Ausgleichsfunktion gleicht die Ungleichheit zwischen den Arbeitgebern, die Schwerbehinderte beschäftigen, und denen, die keine Schwerbehinderten beschäftigen, aus. Während die einen direkt einen Zielbeitrag leisten, zahlen die übrigen in einen Fonds ein, der ebenfalls dem Integrationsziel dient. So leisten beide Gruppen einen Beitrag.

Die Antriebsfunktion erfüllt die Abgabe schon wegen ihres Signaleffektes, der dafür sorgt, daß die Unternehmen kontinuierlich einen Impuls dafür erhalten, ihre Personalpolitik entsprechend zu modifizieren. Tatsächlich gibt die Abgabe bei der Einstellung den Impuls, Schwerbehinderte bei gleicher Qualifikation zu bevorzugen, solange durch die Besetzung eines Pflichtplatzes Abgaben entfallen. Man mag einwenden, dafür sei die Abgabe zu gering bemessen. Dies spricht jedoch eher dafür, die Abgabe zu erhöhen, als ihr die Antriebsfunktion streitig zu machen.

Im übrigen erfüllt die Abgabe auch eine Antriebsfunktion bei der Weiterbildung von schwerbehindert gewordenen Arbeitnehmern. Diese zu entlassen führt für den Arbeitgeber zumindest dann zu Abgabezahlungen, wenn er die Pflichtquote nicht oder nur gerade so erfüllt. Insofern leistet die Abgabe auch einen Beitrag zum integrierenden Bestandsschutz.

Auf der Stufe der Erforderlichkeit konkurrieren mit der Abgabe Instrumente, die einen höheren Eingriff für denselben Lenkungsbeitrag erfordern. So wäre die gesetzliche Zwangsverpflichtung zur Beschäftigung Schwerbehinderter sowohl für die Unternehmer als auch für den Staat und die Schwerbehinderten mit einem ungleich höheren Aufwand verbunden: Die Zwangsverpflichtung überließe den Unternehmen keinerlei Entscheidungsspielraum. Der Staat müßte die entsprechende Zuweisung von Schwerbehinderten und Arbeitsplätzen übernehmen. Andere Instrumente wie eine offensivere Informationspolitik

leisten zwar ebenfalls wichtige Beiträge, sie geben aber keinen direkten monetären Impuls, die Information auch zu nutzen. Dies leistet neben der Abgabe nur ein weiteres Instrument: das Zertifikatsmodell.

Eine (von vielen) denkbare Ausgestaltung eines entsprechenden Zertifikatsmarktes könnte darin bestehen, die Schwerbehinderten auf dem Arbeitsmarkt zusammenzufassen und auf die Unternehmen rechnerisch zu verteilen. Daraus ergäbe sich eine periodisch wechselnde „Pflichtquote“. Die Unternehmen könnten nun wählen, ob sie es in Höhe der Pflichtquote vorziehen, Schwerbehinderte einzustellen oder entsprechende (Freistellungs-)Zertifikate mit einer festgelegten Laufzeit zu erwerben.²⁹ Eine „Markträumung“ wäre dann dadurch gekennzeichnet, daß alle Schwerbehinderten in Beschäftigungsverhältnissen stünden, und es ein Zertifikatserlös von Null gäbe. Das umgekehrte Extrem bestünde darin, daß alle Schwerbehinderten arbeitslos bleiben, dafür aber alle Unternehmen sich loskaufen, also der Zertifikatsmarkt geräumt ist. Um die Integration der Schwerbehinderten zu dynamisieren und einen Preis für das Zertifikat von größer Null durchzusetzen, könnte der Staat nun die Zahl der Freistellungszertifikate sukzessive verkürzen und damit einen Preisanstieg verursachen. Damit würde der Anreiz steigen, Schwerbehinderte einzustellen. Dieses Ergebnis zeigt, daß es sich bei den Freistellungszertifikaten im Grunde genommen um ein analoges Instrument zur Abgabe handelt. Auch diese funktioniert über den Preis für die Nicht-Einstellung auf unbesetzte Pflichtplätze. Der Vorteil der Abgabe im gegebenen institutionellen Rahmen ist jedoch, daß sie ein etabliertes Instrument ist. Im Ergebnis bedeutet dies, daß die Abgabe nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich ist.

Anhaltspunkte für eine grobe Unangemessenheit der Abgabe sind nicht gegeben.

6.4

Die Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes.

Der Beitrag des besonderen Kündigungsschutzes zum Integrationsziel kann nur in der Bestandsschutzfunktion gesehen werden. Tatsächlich ist er geeignet, schwerbehinderte Arbeitnehmer in den Fällen vor einer Kündigung zu bewahren, die nur auf die Schwerbehinderung abheben. Vor betriebsbedingten Kündigungen kann indes auch der besondere Kündigungsschutz nicht bewahren.

Die Abschaffung des Kündigungsschutzes fördert jedoch die Integration von arbeitssuchenden Schwerbehinderten. Insofern ist die Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes geeignet, dem Integrationsziel zu dienen.

²⁹

Eine kompliziertere Ausgestaltung könnte vorsehen, daß für jeden eingestellten Schwerbehinderten das Unternehmen zusätzlich eine Zahlung aus dem Zertifikatsaufkommen erhielte, das durch alle beschäftigten Schwerbehinderten geteilt würde.

Parallel stellt sich aber auch die Frage, ob der besondere Kündigungsschutz erforderlich war, um die integrative Funktion des Bestandsschutzes zu erfüllen. Dafür ist folgende Überlegung hilfreich: Der Schutz von schwerbehinderten Arbeitnehmern vor einer diskriminierenden Kündigung ist sicherlich nicht durch ein allgemein wirkendes Instrument wie Abgabe möglich. Aber die Abgabe schützt die Schwerbehinderten insgesamt wirkungsvoll, weil sie nicht nur einen bürokratischen Aufwand wie die Zustimmungspflicht der Hauptfürsorgestelle erfordert, sondern die kontinuierliche Abgabezahlung dafür sorgt, das Interesse der Arbeitgeber an der Beschäftigung von Schwerbehinderten wach zu halten. Die Abgabe schützt also die schwerbehinderten Beschäftigten als Gruppe.

Zudem ist zu fragen, ob die Funktion der Hauptfürsorgestelle nicht durch die Schwerbehindertenbeauftragten und Betriebsräte ausreichend aufgefangen werden kann. Die Möglichkeiten der innerbetrieblichen Suche z. B. nach einem anderen Einsatzfeld für einen schwerbehinderten Arbeitnehmer ist nicht gering zu schätzen. Angesichts der hohen Zustimmungsrates der Hauptfürsorgestellen von rd. 80 %³⁰ ist ohnehin fraglich, wie effektiv der besondere Kündigungsschutz ist.

Auf der Stufe der Erforderlichkeit ist die Abgabe dem Kündigungsschutz zumindest dann eindeutig überlegen, wenn es um den Schutz der schwerbehinderten Arbeitnehmer insgesamt geht und nicht um den Diskriminierungsschutz des einzelnen Arbeitnehmers. Nutzt man außerdem die innerbetrieblichen Strukturen für eine Verhinderung unbegründeter Kündigungen, so könnte auf den besonderen Kündigungsschutz verzichtet werden.

7

Ergebnis

Die Anreizsituation der Unternehmer, Schwerbehinderte einzustellen, wird durch eine Vielzahl von Steuerungsimpulsen geprägt. Das Novellierungsgesetz konfrontiert die Unternehmen mit einer gestaffelten Abgabe, wenn sie nicht gemäß der gesetzlich fixierten Norm von dann 5 v.H. der einzubeziehenden Stellen mit schwerbehinderten Arbeitnehmern besetzt haben. Sie können bei der Stellenbesetzung auf die (demnächst umorganisierten) Arbeitsämter und Integrationsfachdienste zurückgreifen. Sie erhalten zahlreiche Hilfen bei der Einrichtung von Arbeitsplätzen und können Minderleistungsausgleiche beziehen. Gleichzeitig sind die Kündigungsmöglichkeiten gegenüber Schwerbehinderten eingeschränkt. Wirksame Kündigungen können nur mit Zustimmung der Hauptfürsorgestellen erteilt werden.

Neben diesen staatlichen Eingriffen mit dem Ziel der Integration schwerbehinderter Arbeitnehmer, muß das Unternehmen auch berücksichtigen, daß die

³⁰

Vgl. Riehl 1999, 29.

Mitarbeiter nur eine geringe Akzeptanz für eine diskontinuierliche Beschäftigung haben, wenn die Ursache dafür in einer Schwerbehinderung liegt. Mit anderen Worten betreiben Unternehmen über die (Weiter-)Beschäftigung von Schwerbehinderten auch eine Personalpolitik für die nicht-behinderten Arbeitnehmer.

Bei jeder Neueinstellung steht indes die Leistungsfähigkeit der Bewerber im Vordergrund. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, daß personellen Fehlentscheidungen immer mit relativ hohen Kosten verbunden sind. Da die Leistungsfähigkeit nicht direkt erfaßt werden kann, ziehen die Arbeitgeber Signale heran, über die sie indirekt Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit ziehen. Dabei scheint die Schwerbehinderung für eine verminderte Leistungsfähigkeit zu gelten. Da die Arbeitgeber eine kognitive Grenze bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit schwerbehinderter Arbeitnehmer aufweisen, sollte eine intensive und auf den Einzelfall zugeschnittene, aber über diesen hinausweisende Informationspolitik betrieben werden. Dafür ist die Bildung von Integrationsfachdiensten der richtige Weg, um den Arbeitgebern wie den schwerbehinderten Arbeitnehmern Informationen „aus einer Hand“ bereitzustellen. Unabhängig davon, ob die Organisationsform der Integrationsfachdienste notwendig ist – eine Zusammenlegung der entsprechenden Stellen der Hauptfürsorge und der Arbeitsämter hätte ähnliches leisten können – ist der Ansatz richtig, für eine unbürokratische und direkte Information zu sorgen.

Die kognitiven Grenzen der Arbeitgeber verstärkt eine Gesetzgebung, die schwerbehinderten Arbeitnehmern eine Vielzahl von Vergünstigungen wie Zusatzurlaub oder besonderen Kündigungsschutz bereitstellt. Der besondere Kündigungsschutz ist sicherlich das auffälligste Schutzinstrument für schwerbehinderte Arbeitnehmer. Er soll verhindern, daß Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer lediglich aufgrund ihrer Schwerbehinderung entlassen. Tatsächlich dürfte diese Bestandsschutzfunktion aber von geringerer Bedeutung sein: Gerade weil Arbeitgeber sich an der Leistungsfähigkeit orientieren, ist eine vorschnelle Trennung nicht in ihrem Interesse. Viele Arbeitgeber verfolgen über eine kontinuierliche Beschäftigung darüber hinaus eine Personalpolitik, die für die nicht-behinderten Arbeitnehmer ein Signal darstellt. Lediglich die Tatsache, daß Arbeitsleistungen auch innerhalb eines Arbeitsverhältnisses nicht ohne weiteres kontrollierbar sind, könnte Arbeitgeber zu einer unberechtigten Kündigung bewegen.

Der besondere Kündigungsschutz führt aber vor allem dazu, daß schwerbehinderte Arbeitssuchende vor einer erhöhten Integrationsschwelle stehen. Sie sind gegenüber nicht-behinderten Arbeitnehmern durch den besonderen Kündigungsschutz im Nachteil. Insofern sollte erwogen werden, die Integrationsleistung des Arbeitsmarktes durch die Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes zu stärken.

Die Staffelung der Schwerbehindertenabgabe erhöht die Anreizwirkung der Abgabe. Auch wenn sie mit 500 DM/Monat noch relativ gering bemessen ist. Da sicherlich nicht sinnvoll ist, allein auf die Anreizwirkung der Abgabe als

Integrationsinstrument zu setzen, muß die Abgabe auch nicht allein das relative Preisgefüge zwischen schwerbehinderten und nicht-schwerbehinderten Arbeitnehmern verändern. Sie dient in erster Linie dazu, einen kontinuierlichen Impuls für die Arbeitgeber zu geben, Schwerbehinderte in ihrer Personalpolitik zu berücksichtigen. Die Abgabe übernimmt insofern auch teilweise die Funktion, schwerbehinderte Arbeitnehmer in ihren Beschäftigungsverhältnissen zu belassen, denn Arbeitgeber müssen für den Ersatz von schwerbehinderten Arbeitnehmern durch nicht-behinderte Arbeitnehmer mit der Abgabe rechnen. Die Bestandsschutzfunktion der Abgabe steigt mit der Anhebung der Sätze. Insofern bereitet eine sukzessive Abgabeerhöhung den Weg für die Abschaffung des besonderen Kündigungsschutzes. Allerdings ist zu beachten, daß die Abgabe nur die beschäftigten Schwerbehinderten insgesamt vor Entlassung schützt, aber nicht den einzelnen schwerbehinderten Arbeitnehmer vor einer Diskriminierung bewahren kann. Dieser kann sich jedoch auf die allgemeinen Vorschriften zum Schutz vor willkürlichen oder sozial unangemessenen Kündigungen berufen.

Weiterer Forschungsbedarf ergibt sich bereits aus der Fokussierung der Arbeit auf die Arbeitgeber als Normadressaten. Angesichts der steigenden Bedeutung der Integrationsfachdienste ist aber auch zentraler Bedeutung, welchen Anreizen die Integrationsfachdienste unterliegen, Schwerbehinderte effektiv zu vermitteln und zu begleiten. Ebenso notwendig erscheint es, die Anreizsituation der Hauptfürsorgestellen und der Arbeitsämter zu hinterfragen, um die durch die Novellierung des Schwerbehindertengesetzes angestoßene Reorganisation der Vermittlung und Begleitung einschätzen zu können.

8

Zusammenfassung

Die Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt ist ein aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art 3 GG abgeleitetes Ziel. Der Gesetzgeber hat das Schwerbehindertengesetz (SchwerbG) gerade mit dem Ziel novelliert, innerhalb der nächsten zwei Jahre 50.000 arbeitslose Schwerbehinderte zusätzlich zu integrieren. Zu diesem Zweck hat er die Pflichtquote von 6 auf 5 % gesenkt, gleichzeitig aber einen gestaffelten Abgabesatz von 200 DM bis 500 DM statt des bisherigen einheitlichen Abgabesatzes eingeführt. Integrationsfachdienste sollen außerdem zukünftig die Informationshemmnisse zwischen Arbeitgebern und arbeitssuchenden Schwerbehinderten abbauen. Der besondere Kündigungsschutz bleibt jedoch bestehen.

Aufgrund der Anreizanalyse ergibt sich, daß tatsächlich Informationshemmnisse und kognitive Grenzen ein wesentliches Hemmnis bei der Einstellung von Schwerbehinderten darstellen. Insofern ist die Stärkung der Integrationsfachdienste der richtige Weg. Allerdings zeigt sich auch, daß die Abgabe die wesentliche Funktion des besonderen Kündigungsschutzes übernehmen kann. In der Verhältnismäßigkeitsprüfung zeigt sich zudem, daß die Abgabe dem Kündigungsschutz auf der Stufe der Erforderlichkeit überlegen ist.

9

Summary

The integration of the disabled into the work force is a major objective of the German legislation. It is founded on the constitution (Art. 3 GG). The Disabled People Act (Schwerbehindertengesetz) is just revised and introduces an array of new measures to decrease the number of jobless disabled workers by 50.000 within the next two years. In this paper the current policy mix is analyzed in terms of incentive effects given to employers. Employers face a general obligation to employ disabled workers. If they fall short of keeping 5 % in employment, they pay a general charge of now 200 DM/month, which will be increased by January 1st, 2001. In addition, disabled employees are granted special protection against being dismissed.

We suggest three policy options for revising the current legislation: First, increase the information flows between employers and intermediate agencies to solve the matching problem between employers and disabled workers seeking employment. Second, raise the charge as it gives an incentive to employ more disabled workers as well as keeping the ones which became disabled while being employed. Thirdly, abolish the special protection for disabled workers against being dismissed as the charge covers the objective to protect disabled workers as well.

10

Literatur

- Bizer, Kilian 1998: Individuelles Verhalten, Institutionen und responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge Nr. 98-3, Darmstadt.
- Bizer, Kilian; Dopfer, Jaqui; Peter, Brigitte 1999: Nachhaltige Unternehmen, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Bizer, Kilian 1999: Voluntary Agreements: cost-effective or a smokescreen for failure? Environmental Economics and Policy Studies Vol. 2, No. 2, 1999, 147-165.
- Bizer, Kilian; Führ, Martin 2000: Die Verhältnismäßigkeit emissionsmindernder Maßnahmen für organische Lösemittel in Farben und Lacken, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-2.
- Diery, Hartmuth; Schubert, Hans-Joachim; Zink, Klaus J. 1997: Die Eingliederung von Schwerbehinderten in das Arbeitsleben aus der Sicht von Unternehmen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Mitt AB, H. 2, 442-454.
- Ernst, Karl-Friedrich 1998: Integrationsfachdienste für besonders betroffene Schwerbehinderte – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Hauptfürsorgestellen, Behindertenrecht, H. 6, 155-160.
- Führ, Martin 2000: Grundlagen juristischer Institutionenanalyse - Das ökonomische Modell menschlichen Verhaltens aus der Perspektive des Rechts, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-3.
- George, Rainer 1995: Die Arbeitsmarktposition Behinderter in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Berufliche Rehabilitation Bd. 9, H. 1, 30-50.
- Kirchgässner, Gebhard 1991: Homo oeconomicus, Tübingen.
- Kraus, Rudolf 1998: Der Vierte Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation; Positionen – Erhebungen – Konzepte, Behindertenrecht, 117-125.
- Riehl, Markus 1998: Anreizinstrumente zur Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt: rechtliche Rahmenbedingungen und empirische Daten, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse Darmstadt,
- Ritz, Hans-Günther 1997: Beschäftigungspflicht und Ausgleichsfonds als internationaler Sozialstaatsstandard in der Behindertenpolitik, Mitt AB, H. 2, 455-473.

- Sadowski, Dieter; Frick, Bernd; Stengelhofen, Theo 1988: Wer beschäftigt Schwerbehinderte? – Erste Einsichten aus einem laufenden Forschungsprojekt, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 58. Jg., H. 1, 37-50.
- Waddington, Lisa 1995: Disability, Employment and the European Community, Metro, Nomos: Baden-Baden.
- Winkler, Albrecht 1997: Screening und Kompensationsfunktion alternativer Beschäftigungsformen für Schwerbehinderte, Mitt AB, H. 2, 432-441

Verzeichnis der Sofia-Diskussionsbeiträge und Sofia-Studien

Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse (ISSN 1437-126X)

Die Beiträge sind gegen Rechnung (20 DM) per e-mail [bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de] oder per Post erhältlich [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Die meisten Diskussionsbeiträge sind auch auf der Internetseite von Sofia als pdf-Datei verfügbar.

2000

Martin Führ: Ökonomisches Prinzip und juristische Rationalität - Ein Beitrag zu den Grundlagen interdisziplinärer Verständigung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-1.

Kilian Bizer/Martin Führ: Die Verhältnismäßigkeit emissionsmindernder Maßnahmen für organische Lösemittel in Farben und Lacken, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-2.

Martin Führ: Grundlagen juristischer Institutionenanalyse - Das ökonomische Modell menschlichen Verhaltens aus der Perspektive des Rechts, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-3.

Martin Führ: Gefahrguttransporte - Schnittstellen zu Anlagensicherheit und Arbeitsschutz, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 00-4.

Cornelia Becker: Steuerhinterziehung und Habitus, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-5.

Kilian Bizer: Die Integration von Schwerbehinderten in die Arbeitswelt – Eine institutionenökonomische Analyse der Anreizsituation von Akteuren, Sofia - Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-6.

Thomas Albrecht: Zur Eignung professioneller Zinsprognosen als Entscheidungsgrundlage, Ein Vergleich der Zinsprognosen deutscher Banken mit der Zinserwartung „des Marktes“, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-7.

Kilian Bizer: Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung – ein Forschungsprogramm, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 00-8.

1999

- Kilian Bizer: Die Ökonomik der Verhältnismäßigkeitsprüfung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-1.
- Cornelia Becker: Kinder- und Jugendschutz in der Werbung - eine Analyse von 100 Kinderzeitschriften, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-2.
- Markus Riehl: Rechtliche Rahmenbedingungen der Integration Schwerbehinderter in die Arbeitswelt, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-3.
- Martin Führ: Ökonomisches Prinzip und Verfassungsrecht - Eine juristische Sicht Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-4. (*vergriffen - siehe Nr. 00-3*)
- Cornelia Nicklas: Die Verwendung von Lösemitteln als Lackbestandteile und in Druckereien, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-5.
- Kilian Bizer: Anreizstrukturen der Akteure beim Kinder- und Jugendschutz in der Werbung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-6.
- Markus Spiwoks (Hrsg.): Venture Capital (mit Beiträgen von Oliver Hein, John P. McDonough und Markus Spiwoks, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 99-7.

1998

- Martin Führ: Das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme – Renaissance eines Rechtsprinzips?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-1.
- Martin Führ: Rationale Gesetzgebung - Systematisierung der Anforderungen und exemplarische Anwendung, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-2.
- Kilian Bizer: Individuelles Verhalten, Institutionen und Responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-3.
- Markus Spiwoks: Intermediationstheorie der Vermögensverwaltung – Verstärkte Kundenbindung durch Berücksichtigung individueller Transaktionskosten, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-4.
- Kilian Bizer: Voluntary Agreements - cost-effective or just flexible to fail?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Darmstadt, Nr. 98-5.

Sofia-Studien zur Institutionenanalyse (ISSN 1439-6874)

Die Studien sind gegen Rechnung (40 DM) per e-mail [bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de] oder per Post erhältlich [Sofia, Haardtring 100, 64295 Darmstadt]. Zusammenfassungen in deutscher und englischer (z.T. auch in französischer) Sprache finden sich auf der Internetseite von sofia.

Martin Führ unter Mitarbeit von Kilian Bizer, Betty Gebers, Gerhard Roller: Institutionelle Bedingungen zur Förderung proaktiver Strategien - Vergleichende Analyse internationaler Ansätze im Bereich des Umweltverhaltens von Unternehmen, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-1, Darmstadt 1999, 191 S. (ISBN 3-933795-15-X).

Martin Führ unter Mitarbeit von Uwe Brendle, Betty Gebers, Gerhard Roller: Produktbezogene Normen in Europa zwischen Binnenmarkt und Umweltschutz - Reformbedarf aus der Sicht des Verfassungs- und des Europarechts, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 99-2, Darmstadt 1999, 146 S. (ISBN 3-933795-14-1).

Peter Andres und Markus Spiwoks: Prognosegütemaße, State of the Art der statistischen Ex-post-Beurteilung von Prognosen, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 00-1, Darmstadt 2000, 57 S. (ISBN 3-933795-22-2).

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Haardtring 100,
64295 Darmstadt, Fon +49 6151 168735, Fax +49 6151 168925
e-mail: bizer@fbsuk.fh-darmstadt.de; <http://www.fbsuk.fh-darmstadt.de/sofia>