

Braakmann, Nils

Article

Wirkungen der Beschäftigungspflicht schwerbehinderter Arbeitnehmer: Erkenntnisse aus der Einführung des "Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter"

Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Braakmann, Nils (2008) : Wirkungen der Beschäftigungspflicht schwerbehinderter Arbeitnehmer: Erkenntnisse aus der Einführung des "Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter", Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research, ISSN 2510-5027, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Vol. 41, Iss. 1, pp. 9-24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158671>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

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

*Nils Braakmann***

Diese Studie untersucht mit Hilfe eines neu verfügbaren Datensatzes aus Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, der Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien, die Wirkung einer verpflichtenden Beschäftigungsquote für schwerbehinderte Arbeitnehmer in Deutschland. Wir nutzen die exogene Senkung dieser Quote durch die Einführung des „Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ als natürliches Experiment und schätzen die Änderung in der Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme durch regressionskorrigierte Difference-in-Differences-Schätzer. Unsere Ergebnisse legen nahe, dass die Änderung der Beschäftigungsquote die Beschäftigungschancen von Schwerbehinderten weder verbessert noch verschlechtert hat.

* Der Beitrag wurde im Februar 2008 zur Publikation freigegeben.

** Der Autor dankt Joachim Wagner für hilfreiche Diskussionen und allgemeine Unterstützung, zwei anonymen Referees für sehr hilfreiche Anmerkungen, Reinhard Bispinck vom WSI-Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung für Informationen zu tariflichen Regelungen, Claudia Merten vom Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen für Auskünfte zu vorhandenen Daten und Peter Jacobebbinghaus, Nils Drews, Dirk Oberschachtsiek und Stefan Bender vom Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung für hilfreiche Anmerkungen und Diskussionen am Rande des Nachwuchsworkshops „Datenpotentiale für die empirische Sozialforschung – Arbeiten und Leben in Deutschland“ des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten. Alle verbliebenen Fehler liegen in meiner alleinigen Verantwortung. Die in diesem Beitrag verwendeten Daten können über das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung bezogen werden, siehe <http://fdz.iab.de> für nähere Informationen.

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Institutioneller Hintergrund
 - 2.1 Grundsätzliche rechtliche Regelungen und die Situation der Schwerbehinderten
 - 2.2 Ausgestaltung und Entwicklung der Beschäftigungspflicht Schwerbehinderter
 - 3 Stand der Forschung
 - 4 Daten
 - 5 Deskriptive Ergebnisse
 - 6 Ökonometrische Modellierung
 - 7 Ergebnisse
 - 8 Fazit
- Literatur
- Anhang

1 Einführung

In Deutschland gelten rund acht Prozent der Bevölkerung als schwerbehindert (vgl. Pfaff 2002; 2004, Rauch/Brehm 2003: 7). Es ist ein stilisierter Fakt, dass die Integration in das Erwerbsleben für diese Bevölkerungsgruppe, nicht zuletzt aufgrund ihrer teilweise beträchtlichen gesundheitlichen Einschränkungen, besonders schwierig ist: Ihre Erwerbsquote liegt beträchtlich unter, ihre Arbeitslosen- bzw. Erwerbslosenquote dagegen beträchtlich über der der nicht Schwerbehinderten (vgl. Pfaff 2002, 2004; Rauch/Brehm 2003: 8–10). Eine eventuelle Arbeitslosigkeit dauert darüber hinaus für Schwerbehinderte durchschnittlich 1,5-mal so lange wie für nicht Schwerbehinderte (vgl. Rauch/Brehm 2003: 13).

Um die in aller Regel unverschuldeten Nachteile der Schwerbehinderten auszugleichen und ihre Integration ins das Erwerbsleben zu fördern, hat der Gesetzgeber seit der Verabschiedung des Schwerbehindertengesetzes im Jahr 1974 eine Reihe von speziellen Vorschriften und Förderleistungen zugunsten der Schwerbehinderten geschaffen. Ein zentrales Element der Arbeitsförderung Schwerbehinderter in Deutschland liegt in der Verpflichtung der Arbeitgeber oberhalb einer bestimmten Betriebsgröße, einen bestimmten Teil ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Arbeitnehmern zu besetzen oder alternativ eine Ausgleichsabgabe zu zahlen.

Diese Studie nutzt eine Änderung der Beschäftigungspflichtquote durch das „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ (SchwbBAG¹) und einen großen repräsentativen Individualdatensatz aus Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, um Rückschlüsse auf die Wirksamkeit einer solchen Beschäftigungspflicht zu ziehen. Bei der betrachteten gesetzlichen Änderung wurde einerseits die Beschäftigtenpflichtquote von sechs auf fünf Prozent der Beschäftigten reduziert, andererseits die bei Nichterfüllung fällige Ausgleichsabgabe zum Teil drastisch erhöht. Diese Regelungen führen damit zu einer Entlastung vor allem kleinerer Firmen, die häufiger von der Beschäftigungspflicht befreit wurden, sowie vor allem für größere Unternehmen zu größeren finanziellen Anreizen Schwerbehinderte zu beschäftigen.

Die mit der Verabschiedung des SchwbBAG verbundenen Hoffnungen waren, ebenso wie die scheinbaren Erfolge, groß: Das SchwbBAG sollte

die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter bis zum Oktober 2002 um 25 Prozent senken (vgl. Deutsche Bundesregierung 2003: 5). Auf den ersten Blick scheinen diese Hoffnungen auch nicht enttäuscht worden zu sein. Betrachtet man die Entwicklung der Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten auf Makroebene, erkennt man einen stetigen Rückgang von 189.766 Arbeitslosen im Oktober 1999 auf nur noch 144.292 Arbeitslose im Oktober 2002 (vgl. Deutsche Bundesregierung 2003: 19).

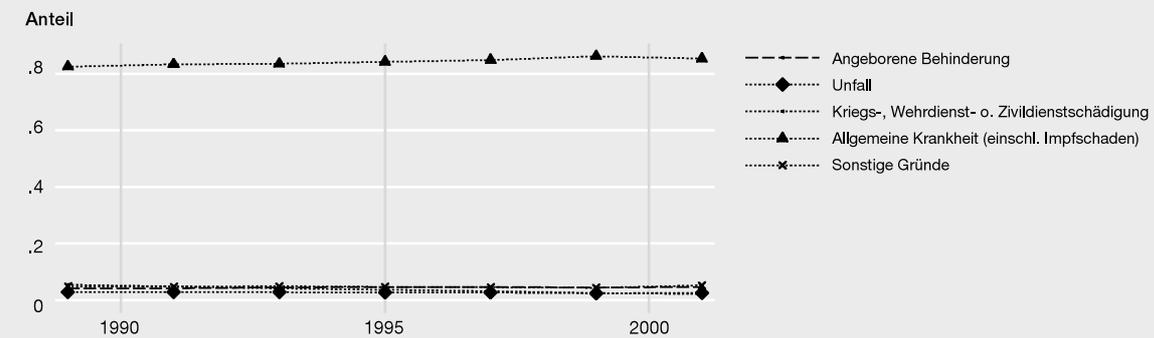
Auffällig hierbei ist jedoch der besonders starke Rückgang in der Altersgruppe 55–60 Jahre. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass der Rückgang der Arbeitslosenzahlen eher auf verstärkte Frührenten als auf verbesserte Arbeitsmarktchancen schwerbehinderter Arbeitnehmer zurückzuführen ist. Hierzu passt auch das Ergebnis der einzigen bisher zu diesem Thema vorliegenden Studie, die Effekte auf Individualebene betrachtet: Verick (2004) findet mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels neben schwachen Hinweisen auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen Schwerbehinderter durch die Regelungen des SchwbBAG auch einen Anstieg der Wahrscheinlichkeit eines Übergangs in die Nichterwerbstätigkeit.

Diese Studie verwendet administrative Individualdaten der Bundesagentur für Arbeit, die Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien, um der Frage nachzugehen, inwieweit sich die Arbeitsmarktsituation Schwerbehinderter durch die Anpassung der Beschäftigungsquote zum 1. Januar 2001 verändert hat. Mit Hilfe eines Difference-in-Differences-Schätzers wird die Änderung in der Wahrscheinlichkeit, aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung abzugehen, im Vergleich zu Nichtbehinderten vor und nach Inkrafttreten des SchwbBAG geschätzt. Dieser Ansatz kontrolliert sowohl für zeitkonstante unbeobachtete Unterschiede zwischen den Gruppen als auch für gemeinsame zeitliche Trendeffekte und Unterschiede in beobachtbaren Variablen.

Abschnitt 2 stellt die für die Untersuchung relevanten rechtlichen Regelungen und den institutionellen Hintergrund dar, Abschnitt 3 legt kurz den Stand der jüngeren Forschung zu den Arbeitsmarktchancen Schwerbehinderter sowie der entsprechenden Gesetzgebung dar. Abschnitt 4 beschreibt den verwendeten Datensatz, deskriptive Übersichten finden sich in Abschnitt 5. Der bereits angesprochene Difference-in-Differences-Schätzer wird in Abschnitt 6 näher beschrieben, die dazugehörigen Ergebnisse finden sich in Abschnitt 7. Ein kurzes Fazit wird schließlich in Abschnitt 8 gezogen.

¹ Für den Wortlaut des Gesetzes vgl. Bundesgesetzblatt Jg. 2000 Teil I Nr. 44, S. 1394–1405.

Abbildung 1

Behinderung nach Ursachen

Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), eigene Darstellung.

2 Institutioneller Hintergrund

2.1 Grundsätzliche rechtliche Regelungen und die Situation der Schwerbehinderten

Das deutsche Behindertenrecht betrachtet Personen als behindert, sofern ihre „körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist“ (Absatz 1, § 2, SGB IX). Die Anerkennung als Schwerbehinderter erfolgt nach medizinischer Untersuchung durch staatlich beauftragte Stellen (ab 1. Juli 2001 Integrationsämter, vorher Hauptfürsorgestellen).

Hierbei wird der sogenannte „Grad der Behinderung“ festgestellt. Dieser liegt zwischen 20 und 100 und richtet sich nach dem Grad der Beeinträchtigung der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (vgl. Pfaff 2007: 715). Eine Schwerbehinderung liegt ab einem Grad der Behinderung von 50 vor. Dieser wird beispielsweise bei Verlust eines Armes ab dem Ellbogen oder einer ganzen Hand oder auch einer extremen Kleinwüchsigkeit (Körpergröße zwischen 120 und 130 cm) erreicht.²

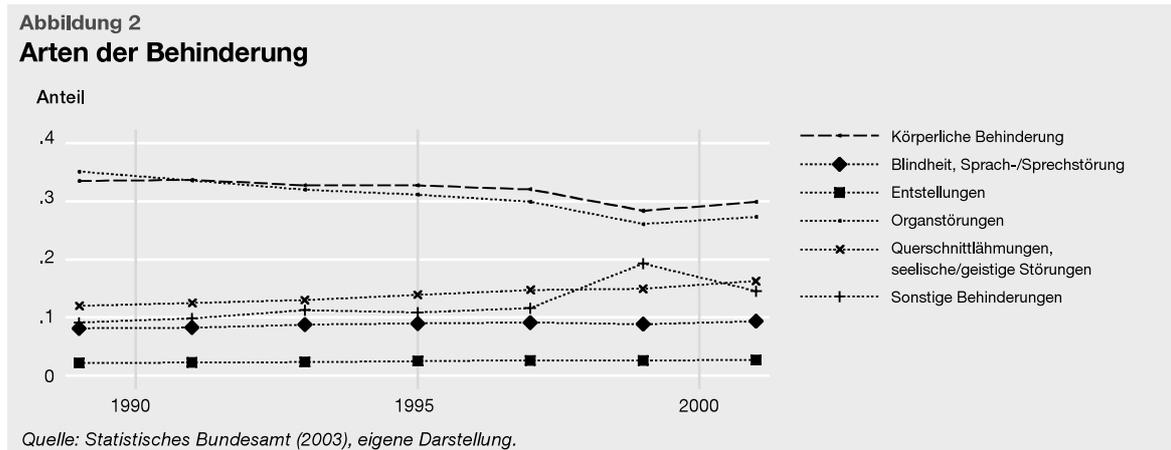
Personen, bei denen ein Grad der Behinderung zwischen 30 und 50 festgestellt wurde, können den Schwerbehinderten rechtlich gleichgestellt werden, sofern sie ohne diese Gleichstellung keinen geeigneten Arbeitsplatz erhalten können (Absatz 3, § 2, SGB IX, früher § 2 SchwbG). Solche Grade der Behinderung werden beispielsweise bei einer Verstei-

fung des Handgelenks (in ungünstiger Stellung) oder beim Verlust zweier Finger erreicht.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Ursachen einer Schwerbehinderung. Der mit rund 85 Prozent weit überwiegende Teil der Behinderten erlangt diesen Zustand aufgrund von Krankheiten. Der Anteil angeborener Behinderungen oder Behinderungen durch Unfälle, Kriegsschäden und sonstige Gründe liegt dagegen jeweils unter fünf Prozent der gesamten Schwerbehinderten. Diese Anteile sind während der letzten zehn Jahre annähernd konstant geblieben, wobei der Anteil der Kriegsversehrten (angesichts des sinkenden Anteils der Überlebenden des 2. Weltkriegs an der Bevölkerung wenig überraschend) tendenziell zurückgeht und der Anteil der Krankheitsgeschädigten tendenziell steigt.

Einen Überblick über die Art der jeweiligen Behinderung liefert Abbildung 2. Die häufigsten Behinderungen sind hiernach körperliche Behinderungen und Organstörungen. Erstere umfassen den Verlust oder die Funktionsstörung von Gliedmaßen oder Teilen des Rumpfes, letztere beziehen sich auf jegliche Störung des Organsystems, wie bspw. der Lunge, des Herzkreislaufsystems oder der Verdauung. Geistige und seelische Behinderungen, Behinderungen der Sprech- oder Sehfähigkeit sowie sonstige Behinderungen lagen zu Beginn der neunziger Jahre mit einem Anteil von jeweils rund zehn Prozent annähernd gleichauf. In den Folgejahren ist ein Anstieg vor allem der geistig/seelischen Störungen sowie der sonstigen Behinderungen zu verzeichnen, während der Anteil der Sprech- und Sehbehinderungen annähernd gleich blieb. Auffällig ist hier insbesondere der starke Anstieg und darauf folgende Rückgang der sonstigen Behinderungen im Jahr 1999, dessen Ursache jedoch unklar ist. Der Anteil der Entstellungen schließlich ist auf niedrigem Niveau über die letzten zehn Jahre konstant.

² Für weitere Beispiele siehe die „Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit (AHP)“, bspw. in Schillings/Wendler (2006).



Eine Anerkennung als Schwerbehinderter hat verschiedene rechtliche Folgen. So genießen Schwerbehinderte einen besonderen Kündigungsschutz, der eine Kündigung nur nach Zustimmung des Integrationsamtes erlaubt. Des Weiteren bestehen in bestimmten Fällen Ansprüche auf steuerliche Vergünstigungen, zusätzliche Urlaubsansprüche sowie Ansprüche auf Frühverrentung. Eine Anerkennung als Schwerbehinderter begründet keine direkten finanziellen Ansprüche (vgl. Bound/Burkhauser 1999: 3509), unter Umständen kann die Behinderung jedoch zeitgleich zu einer Erwerbsunfähigkeit und damit zu einem Anspruch auf weitere Sozialleistungen führen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass aus dem Grad der Schwerbehinderung grundsätzlich nicht auf das Vorliegen solcher Ansprüche geschlossen werden kann (vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2005: 20, 26). Diese richten sich nur nach tatsächlichen Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit (vgl. § 43 SGB VI für die Regelungen der gesetzlichen Erwerbsminderungsrente).

2.2 Ausgestaltung und Entwicklung der Beschäftigungspflicht Schwerbehinderter

Ein zentrales Element zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Schwerbehinderter ist die seit 1974 bestehende Beschäftigungspflicht. Diese verpflichtet Arbeitgeber oberhalb einer bestimmten Beschäftigtenzahl dazu, einen bestimmten Anteil ihrer Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen oder alternativ eine Ausgleichsabgabe zu zahlen. Vergleichbare Quotenregelungen existieren in einer Reihe von europäischen Ländern wie Frankreich, Italien, Österreich, Polen und Spanien, mit Einschränkungen in Belgien und den Niederlanden so-

wie in der Türkei und (Süd-)Korea (vgl. OECD 2003: 210).

Den Unternehmen in Deutschland ist dabei weitgehend freigestellt, auf welchen Stellen die Schwerbehinderten beschäftigt werden. Es besteht nur die grundsätzliche Verpflichtung, diese nach ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten einzusetzen (vgl. OECD 2003: 211). Ebenso existieren keine gesetzlichen Vorgaben zu ihrer Entlohnung. Diese richtet sich in aller Regel nach den für den jeweiligen Betrieb relevanten tariflichen Regelungen, wobei Tarifverträge üblicherweise keine Sonderregelungen für Schwerbehinderte enthalten.³ Arbeitgeber haben allerdings die Möglichkeit, für einen begrenzten Zeitraum Lohnzuschüsse der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von bis zu 70 Prozent des Arbeitsentgeltes in Anspruch zu nehmen (Eingliederungszuschüsse für Schwerbehinderte) (für eine kurze Übersicht siehe ZEW/IAB/IAT 2006: 12).⁴

Wie in praktisch allen Ländern, die Beschäftigungsquoten vorsehen, wird diese in Deutschland in aller Regel nicht erfüllt. Nach Angaben der OECD

³ Der Autor dankt dem WSI-Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung für den Hinweis auf die folgenden Ausnahmen: In der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden dürfen Schwerbehinderte bei analytischer Arbeitsbewertung nicht in die untersten beiden Gehaltsgruppen (von zwölf) eingruppiert werden (§ 6.6.2 des Rahmentarifvertrags für die Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden gültig ab 1.4.1988). Zudem darf im Bereich der Landwirtschaft sowie des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbaus für „minderleistungsfähige“ Arbeitnehmer von der tariflichen Entlohnung abgewichen werden (§ 9 des Rahmentarifvertrags für Betriebe des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbaus vom 20.12.1995).

⁴ Die Eingliederungszuschüsse wurden im Rahmen der Evaluationen der Maßnahmen zur Umsetzung der Hartz-Reformen von einem Projektverbund, bestehend aus dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie dem Institut für Arbeit und Technik evaluiert. Für die Ergebnisse siehe ZEW/IAB/IAT (2006).

(2003: 210) waren 1996 nur auf 57 Prozent der an sich zu besetzenden Plätze tatsächlich Schwerbehinderte beschäftigt, wobei nur ein Achtel der Arbeitgeber die Quote voll erfüllte und ein Drittel der Arbeitgeber keinen Schwerbehinderten beschäftigte. Auch wenn sich diese Zahl nicht vollständig mit den Angaben der Bundesregierung deckt, die für 1996 eine Beschäftigungsquote von 3,9 Prozent meldet, was einer Erfüllung von rund 65 Prozent entspricht, lässt sich festhalten, dass die Quote seit 1982 nie erfüllt wurde und der Grad der Erfüllung im Zeitverlauf eher sinkt (vgl. Deutsche Bundesregierung 2003: 22).

Ebenso stellt man bei der Betrachtung der Zahl der Arbeitgeber, die ihrer Beschäftigungspflicht nachkommen, fest, dass die Zahlen aus dem Jahr 1996 keinen Ausreißer darstellen: Im Oktober 1998 kamen nur 23.400 Arbeitgeber ihrer Verpflichtung in vollem Umfang nach. Dies entspricht angesichts von 188.645 beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern wiederum einem Achtel. Der Anteil der Arbeitgeber ohne einen einzigen beschäftigten Schwerbehinderten betrug zu diesem Zeitpunkt rund 38,4 Prozent, was ebenso den OECD-Ergebnissen von 1996 entspricht (vgl. Deutsche Bundesregierung 2003: 22).

Bis einschließlich 31.12.2000 lag die Beschäftigungspflichtquote bei sechs Prozent der Beschäftigten, sodass in Betrieben ab 16 Beschäftigten mindestens ein Schwerbehinderter zu beschäftigen oder alternativ für jede nicht besetzte Stelle eine Abgabe von umgerechnet rund 100 Euro (zum damaligen Zeitpunkt 200 DM) pro Monat zu zahlen war.

Mit Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen des SchwBAG wurde diese Quote zum 1. Januar 2001 auf fünf Prozent der Beschäftigten gesenkt, sodass die Beschäftigungspflicht nun erst Betriebe ab 20 Beschäftigten betrifft. Des Weiteren wurden für Betriebe mit weniger als 60 Beschäftigten besondere Rundungsregeln bei der Bestimmung der zu besetzenden Arbeitsplätze eingeführt, die zu einer Verringerung der Pflichtplätze führen. Als Folge dieser Änderung reduzierte sich die Zahl der betroffenen Arbeitgeber von 1999 auf 2001 um rund ein Fünftel von 187.437 auf 151.595 (vgl. Deutsche Bundesregierung 2003: 23). Die Zahl der für die Berechnung der zu besetzenden Pflichtplätze zugrunde gelegten Arbeitsplätze sank im gleichen Zeitraum nur geringfügig von 20.444.495 auf 20.414.003 (vgl. Deutsche Bundesregierung 2003: 23). Die Zahl der zu besetzenden Pflichtplätze verringerte sich somit um 205.970.⁵

⁵ 1999: 6 % von 20.444.495 = 1.226.670; 2001: 5 % von 20.414.003 = 1.020.700.

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

Die ökonomischen Auswirkungen dieser Reform auf die Beschäftigungschancen Schwerbehinderter lassen sich theoretisch schwer bestimmen. Einerseits wird eine große Zahl der Arbeitgeber von der Verpflichtung, überhaupt Schwerbehinderte zu beschäftigen, befreit, was die Beschäftigungschancen der Schwerbehinderten tendenziell verschlechtern sollte. Andererseits wurde die Ausgleichsabgabe je nach Erfüllung der Beschäftigungsquote um bis zu 150 Prozent erhöht (Arbeitgeber mit mehr als 60 Beschäftigten und einer Beschäftigungsquote unter zwei Prozent), was die Anreize Schwerbehinderte zu beschäftigen zumindest für größere Arbeitgeber erhöhen sollte. Die Frage nach dem Gesamteffekt dieser Änderungen hängt somit davon ab, welcher dieser Effekte überwiegt, und lässt sich damit nur empirisch beantworten.

3 Stand der Forschung

Die Forschung zur Schwerbehindertengesetzgebung konzentrierte sich auf internationaler Ebene vor allem auf den „Americans with Disabilities Act“ (vgl. bspw. Acemoglu/Angrist 2001; Beegle/Stock 2003; DeLeire 2000; Jolls 2004; Jolls/Prescott 2004; Kruse/Schur 2003; Lee 2003) und in jüngerer Zeit auf den „Disability Discrimination Act“ im Vereinigten Königreich (Bell/Heitmüller 2005).⁶ Die Ergebnisse dieser Studien deuten typischerweise auf einen eher negativen oder neutralen Effekt der jeweiligen Gesetze hin. Zu beachten ist allerdings, dass es sich bei beiden Gesetzen um Anti-Diskriminierungsgesetze

⁶ Eine Übersicht über die ökonomische Analyse sozialer Transfersysteme für Behinderte findet sich darüber hinaus in Bound/Burkhauser (1999).

handelt, die mit den deutschen Regelungen einer Beschäftigungspflicht nur schwer vergleichbar sind.

Die einzige Studie für ein anderes Land, die sich mit einer der deutschen Regelung vergleichbaren Situation beschäftigt, liegt seit kurzem in einer vorläufigen Fassung für Österreich vor. Lalive, Wuellrich und Zweimüller (2007) verwenden ein Regression Discontinuity Design, das Schwellenwerte in den österreichischen Gesetzen nutzt, und auf Firmenebene aggregierte administrative Daten aus der Sozialversicherung. Ihre Ergebnisse zeigen, dass erstens ein Großteil der Firmen die Zahlung einer Ausgleichsabgabe der Beschäftigung von Schwerbehinderten vorzieht und zweitens mehr Schwerbehinderte in Firmen knapp oberhalb des Schwellenwertes beschäftigt werden als in Firmen, die sich knapp unterhalb des jeweiligen Schwellenwertes befinden, was auf einen positiven Beschäftigungseffekt des österreichischen Gesetzes hindeutet.

Für den deutschen Raum sind empirische Untersuchungen zur Schwerbehindertengesetzgebung, wie auch zur Situation Schwerbehinderter im Allgemeinen, eher spärlich gesät. Eine Ursache hierfür dürfte in der schlechten Datenlage zu sehen sein: Bis zur Veröffentlichung der hier verwendeten Integrierten Erwerbsbiographien, die Informationen zur Behinderung allerdings auch nur für Arbeitslose bereitstellen, war das von Verick (2004) verwendete Sozio-oekonomische Panel der einzige verfügbare Datensatz, der Angaben zu Behinderungen enthielt.⁷

Diery, Schubert und Zink (1997) präsentieren die Ergebnisse einer Unternehmensbefragung in den Regionen Rheinhessen und Trier/Koblenz. Neben allgemeinen Fragen zur Beschäftigung Schwerbehinderter beschäftigen sie sich auch mit der Bedeutung der Ausgleichsabgabe, die für diejenigen Unternehmen anfällt, die weniger als die vorgeschriebene Zahl Schwerbehinderter beschäftigen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die durch die Abgabe anfallenden Kosten für die Unternehmen eine weitaus geringere Bedeutung haben als die Kosten, die durch Umbaumaßnahmen und gesetzliche Sonderregelungen für behinderte Arbeitnehmer anfallen.

Die Wirkung der Beschäftigungspflicht schwerbehinderter Arbeitnehmer wird in ihrer „alten“, bis 31. 12. 2000 gültigen Fassung darüber hinaus in einer

Reihe ökonomischer Studien (Kölling/Schnabel/Wagner 2001; Wagner/Schnabel/Kölling 2001a, b; Koller/Schnabel/Wagner 2006) mit verschiedenen Datensätzen untersucht. Untersucht wird hier jeweils das Einstellungs- bzw. Entlassungsverhalten von Betrieben, die sich nahe an einer der „Schwellen“ des Schwerbehindertenrechts befinden, ab der die Einstellung (weiterer) schwerbehinderter Arbeitnehmer vorgeschrieben ist.

Sowohl die Studien, die die erste Schwelle bei 16 Beschäftigten untersuchen (Kölling/Schnabel/Wagner 2001; Wagner/Schnabel/Kölling 2001a, b), als auch die Untersuchung an der zweiten Schwelle bei 25 Beschäftigten (Koller/Schnabel/Wagner 2006) finden Hinweise auf eine einstellungshemmende Wirkung der Beschäftigungspflicht, wenn ein Betrieb die jeweilige Schwelle durch Neueinstellungen überschreiten würde. Keine der genannten Studien findet Hinweise, dass Betriebe versuchen, der Beschäftigungspflicht durch Entlassungen und ein hierdurch verursachtes Überschreiten der Schwelle von „oben“ auszuweichen. Als Datengrundlage dienen jeweils verschiedene Wellen des IAB-Betriebspanels. Im Fall der Studien von Koller, Schnabel und Wagner (2006) wird darüber hinaus auf die „Statistik aus dem Anzeigeverfahren gemäß § 13 Abs. 2 SchwbG (St 88)“ zurückgegriffen.

Studien auf Individualebene liegen bislang ebenfalls kaum vor. Frick und Frick (1994) finden mit Daten der ersten sechs Wellen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) einen signifikant positiven Einfluss einer Schwerbehinderung auf die Wahrscheinlichkeit einer Frühverrentung. Lechner und Vazquez-Alvarez (2003) untersuchen mit Hilfe von SOEP-Daten und verschiedenen Matching-Verfahren den kausalen Effekt des Eintretens einer Behinderung auf Beschäftigungschancen und Löhne. Das Eintreten einer Behinderung senkt nach ihren Ergebnissen die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung nachzugehen um 9,6 Prozentpunkte und das jährliche Lohn Einkommen um rund 6.000 DM.

Schließlich untersucht Verick (2004) in der bereits angesprochenen Studie, wiederum mit SOEP-Daten, den Effekt des Inkrafttretens des SchwbBAG im Jahr 2001. Er verwendet hierzu regressionskorrigierte Difference-in-Differences-Schätzer mit linearen Wahrscheinlichkeitsmodellen. Seine Ergebnisse legen nahe, dass die Einführung des SchwbBAG keine Auswirkungen auf die Wahrscheinlichkeit hat, als Schwerbehinderter beschäftigt zu sein. Er findet allerdings einen leichten Rückgang der Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein und einen Anstieg der Wahrscheinlichkeit nicht erwerbstätig zu sein.

⁷ In den Jahren 1999, 2003 und 2005 enthält zudem der Mikrozensus Informationen zu Behinderten. Die Daten sind der Wissenschaft allerdings erst seit kurzem über die Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter zugänglich.

Der vorliegende Beitrag knüpft an diese Literatur an und ergänzt diese um die erste Studie, die auf administrative und damit weitgehend verzerrungsfreie Daten zurückgreift. Die im Vergleich zu bisherigen Studien wesentlich größere Fallzahl ermöglicht es zudem, im Falle eines nicht-signifikanten Effekts der Änderung der Beschäftigungspflichtquote auszuschließen, dass dieser nur auf einer nicht ausreichenden Fallzahl beruht.

4 Daten

Diese Studie verwendet Daten aus den administrativen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit sowie den Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung, die sogenannte Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien (IEBS). Hierbei handelt es sich um eine 2,2 %-Stichprobe aus den Integrierten Erwerbsbiographien, die aus prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit und der Sozialversicherung bestehen.

Angaben zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entstammen den arbeitgeberseitigen Meldungen zur Sozialversicherung, die in der Beschäftigten-Historik (BeH) zusammengefasst werden. Hinzu kommen Angaben zum Bezug von Entgeltersatzleistungen aus der Leistungsempfänger-Historik (LeH), ab dem 1. 1. 2000 zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus der Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG) sowie, ebenfalls ab dem 1. 1. 2000, Angaben zu Arbeitsuche und Arbeitslosigkeit aus den operativen Vermittlungssystemen der BA (BewA). Für eine kurze Beschreibung der IEBS siehe Jacobebbinghaus und Seth (2007), eine ausführliche Dokumentation einschließlich Merkmalsauszählungen findet sich in Hummel et al. (2005).

Insgesamt enthält die IEBS über alle vier Quellen Angaben zu 1.370.031 Personen mit 17.049.987 Episoden (Spells) (vgl. Hummel et al. 2005: 6). Beobachtungseinheit in der IEBS sind Beschäftigungsepisoden, was dazu führt, dass die jeweils für einen Zeitraum in den Daten verfügbaren Merkmale je nach Ursprungsquelle variieren. So enthalten Episoden aus der MTG und BewA beispielsweise andere Merkmale zur schulischen und nachschulischen Ausbildung als solche aus der BeH oder LeH. Aufgrund des Stichprobendesigns (in die IEBS gelangen alle Personen, die an einem von acht Tagen geboren wurden, vgl. Hummel et al. 2005: 7) ist eine Aggregation der Daten auf Betriebsebene, anders als bei Lalive, Wuellrich und Zweimüller (2007), nicht möglich.

Eine im Kontext dieser Studie besonders relevante Einschränkung besteht darin, dass die Informationen zum Schwerbehindertenstatus nur in Episoden der BewA und damit nur für Arbeitslose verfügbar sind. Dies bedeutet u. a., dass weder Schwerbehinderte unter den Beschäftigten identifiziert werden können noch die Berechnung von spezifischen Erwerbs- oder Arbeitslosenquoten für Schwerbehinderte möglich ist.

Die in den Daten verfügbaren Angaben zu einer eventuellen Behinderung richten sich nach den gesetzlichen Definitionen, die in Abschnitt 2.1 dargestellt wurden. Unterschieden werden können hier Individuen mit einem Grad der Behinderung unter 30 (nicht Schwerbehinderte), Individuen mit einem Grad der Behinderung zwischen 30 und 50, unterteilt in den Schwerbehinderten Gleichgestellte und Personen, bei denen eine Gleichstellung möglich wäre, sowie Schwerbehinderte mit einem Grad der Behinderung von über 50.

Diese Studie vergleicht Schwerbehinderte und Behinderte, bei denen eine rechtliche Gleichstellung möglich wäre mit nicht Schwerbehinderten. Die Kontrollgruppe wird in dieser Studie dementsprechend durch diejenigen Individuen gebildet, die einen Grad der Behinderung von unter 30 aufweisen und die daher nicht unter die Regelungen der deutschen Schwerbehindertengesetze fallen. Für die Treatmentgruppe werden zwei Definitionen verwendet. Die erste „enge“ Definition verwendet nur Personen mit einem Grad der Behinderung über 50. Die zweite „weite“ Definition schließt zudem den Schwerbehinderten nach § 2 SchwbG bzw. SGB IX gleichgestellte Personen mit einem Grad der Behinderung zwischen 30 und 50 ein.⁸

Deskriptive Vergleiche einiger Kernvariablen zwischen diesen drei Gruppen finden sich in Tabelle 1. Auffällig ist vor allem das höhere durchschnittliche Alter der Schwerbehinderten sowie ihre höhere durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer und ihre schlechteren Berufsaussichten. Zu beachten ist ferner das leicht höhere Bildungsniveau der nicht Schwerbehinderten.

⁸ Ein auf den ersten Blick besserer Ansatz wäre der Vergleich zwischen gleichgestellten und nicht gleichgestellten Individuen mit einem Grad der Behinderung zwischen 30 und 50. Dieser scheitert jedoch bereits an den zu geringen Fallzahlen. Zudem ist zu beachten, dass die Gleichstellung nur erfolgt, wenn die Arbeitsmarktchancen des jeweiligen Individuums besonders schlecht sind. In diesem Fall wäre die Zugehörigkeit zu der Treatmentgruppe jedoch endogen, sodass eine Modellierung über einen Difference-in-Differences-Schätzer nicht angebracht wäre.

Tabelle 1
Deskriptive Statistiken, Sub-Gruppen

Variable	Nicht Schwerbehinderte	Schwerbehinderte mit GdB>50	Schwerbehinderte und Gleichgestellte
Wechsel in Beschäftigung (1 = ja)	0,13	0,0745	0,0765
	(0,3364)	(0,2625)	(0,2658)
Männlich (1 = ja)	0,5515	0,5948	0,5948
	(0,4973)	(0,491)	(0,491)
Alter in Jahren	38,14	45,57	45,79
	(12,04)	(11,02)	(10,93)
Dauer der Arbeitslosigkeit (Tage)	620,19	772,37	772,98
	(852,67)	(892,70)	(890,42)
Abitur (1 = ja)	0,1232	0,0825	0,0807
	(0,3286)	(0,2751)	(0,2723)
Keine nachschulische Ausbildung (1 = ja)	0,2960	0,3168	0,3103
	(0,4565)	(0,4652)	(0,4626)
Akademischer Abschluss (1 = ja)	0,0492	0,0297	0,0296
	(0,2162)	(0,1698)	(0,1694)
Fallzahl	300.937	10.235	10.996

Quelle: IEBS, eigene Berechnungen. Mittelwerte, Standardabweichungen in Klammern.

5 Deskriptive Ergebnisse

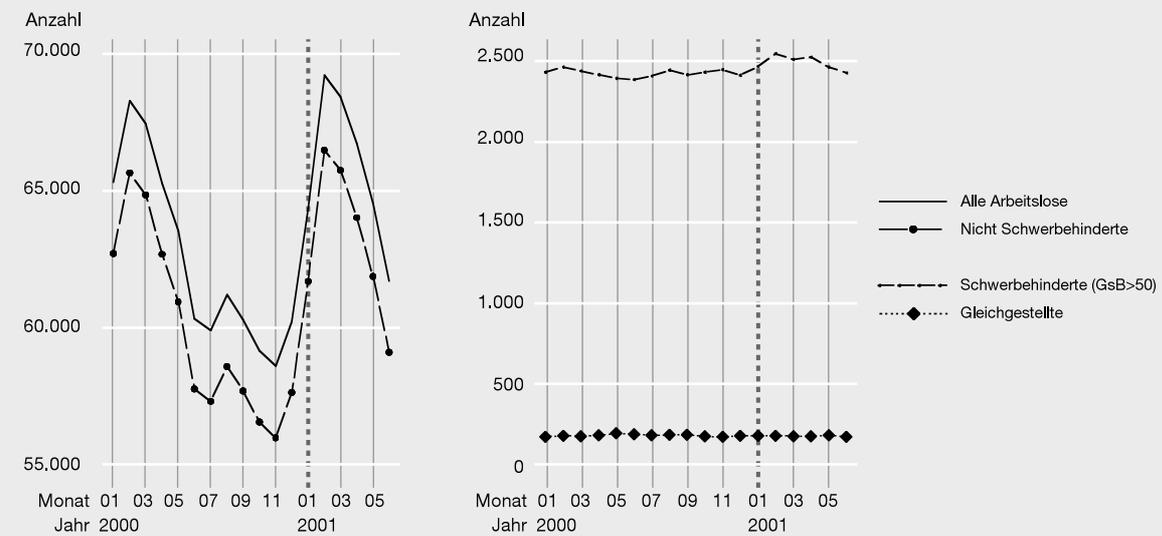
Betrachtet man in einem ersten Schritt den Bestand an Arbeitslosen in Abbildung 3, so erkennt man, dass die Arbeitslosenzahlen der Schwerbehinderten und nicht Schwerbehinderten einem ähnlichen Trend folgen. In beiden Gruppen zeigt sich eine saisonale Schwankung mit Spitzen im Februar des jeweiligen Jahres und Tiefständen im Zeitraum Mai bis November mit einem leichten Anstieg im Spätsommer. Diese Schwankung scheint für die Gruppe der nicht Schwerbehinderten stärker ausgeprägt, die relativen Änderungen in beiden Gruppen sind jedoch sehr ähnlich. Diese Grafik verdeutlicht auch, dass ein einfacher Vergleich der Zahl der schwerbehinderten Arbeitslosen vor und nach der Änderung der Beschäftigungsquote zum 1. Januar 2001 irreführend wäre: Zwar geht die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten nach einem Höchststand im Februar 2001 zurück, allerdings lässt sich der gleiche Rückgang auch für Arbeitslose feststellen, die nicht unter die Regelungen des Schwerbehindertengesetzes fallen.

Ein deutlicheres Bild hinsichtlich der Trends in beiden Gruppen zeigt sich bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit, die in Abbildung 4 dargestellt werden. Interessant ist hier vor allem, dass sich im Vorfeld des Inkrafttretens der Änderung der Beschäfti-

gungsquote zum 1.1.2001 keine im Vergleich zu nicht Schwerbehinderten übermäßige Zunahme der Zugänge für die Schwerbehinderten zeigt. Dies lässt darauf schließen, dass weder die Unternehmen im Vorgriff auf die Anpassung verstärkt Behinderte entlassen, noch verstärkt Schwerbehinderte bspw. aus der Nichterwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit wechseln. Der starke Anstieg der Zugangszahlen im Januar 2001 findet sich in ähnlicher Form auch im Jahr 2000 sowie in den von der damaligen Bundesanstalt veröffentlichten amtlichen Daten. Es ist davon auszugehen, dass es sich hier um einen saisonalen Effekt handelt.

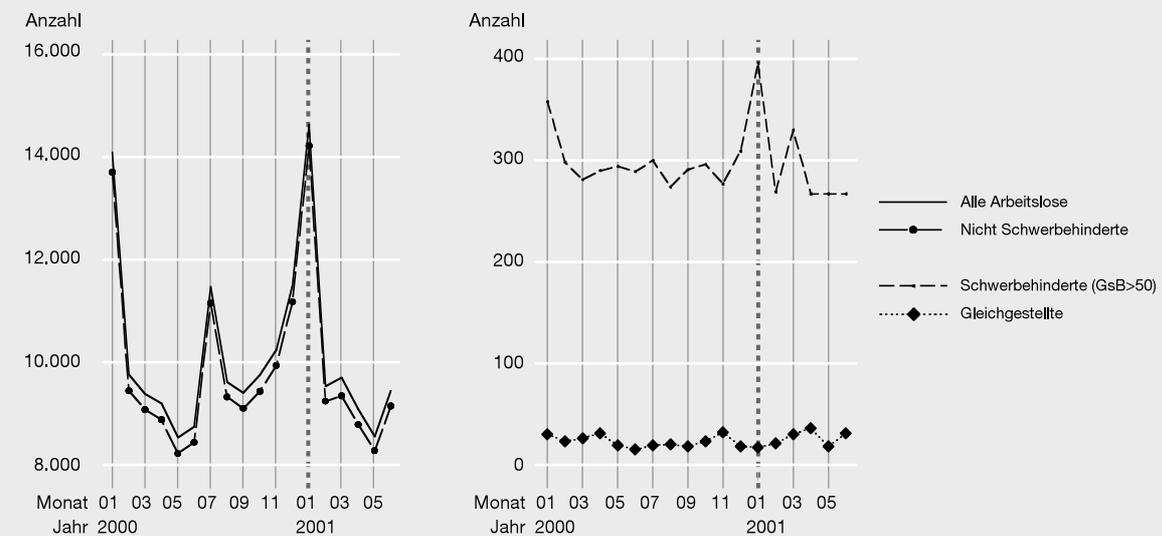
Eine Betrachtung der Abgangszahlen aus der Arbeitslosigkeit kann schließlich erste Hinweise auf die Wirkung der hier betrachteten Gesetzesänderung liefern. Auch hier zeigt sich ein annähernd gleicher Verlauf der Abgangszahlen für Schwerbehinderte und andere Arbeitslose bis Januar 2001. Nach Änderung der Beschäftigtenquote erkennt man eine leichte Abweichung zwischen den Trends in beiden Gruppen, die in einem Rückgang der Abgangszahlen Schwerbehinderter im Februar 2001 deutlich wird. Zu beachten ist allerdings, dass die Zahl der Abgänge in dieser Gruppe ab März wieder ansteigt und sich die Trends in beiden Gruppen wieder angleichen. Der auffällige Rückgang der Abgangszahlen im Dezember 2000 wie auch der anschließende

Abbildung 3
Bestand an Arbeitslosen



Quelle: IEBS, eigene Berechnungen. Die gestrichelte Linie markiert das Inkrafttreten der Regelungen des SchwbBAG.

Abbildung 4
Zugänge in Arbeitslosigkeit

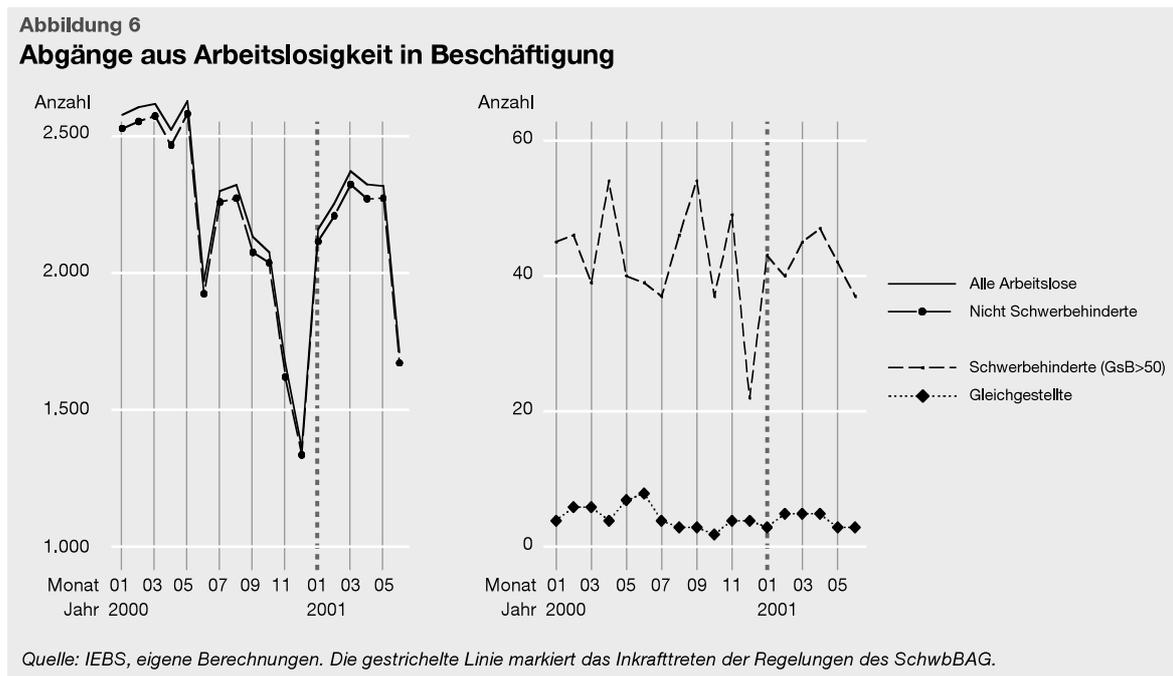
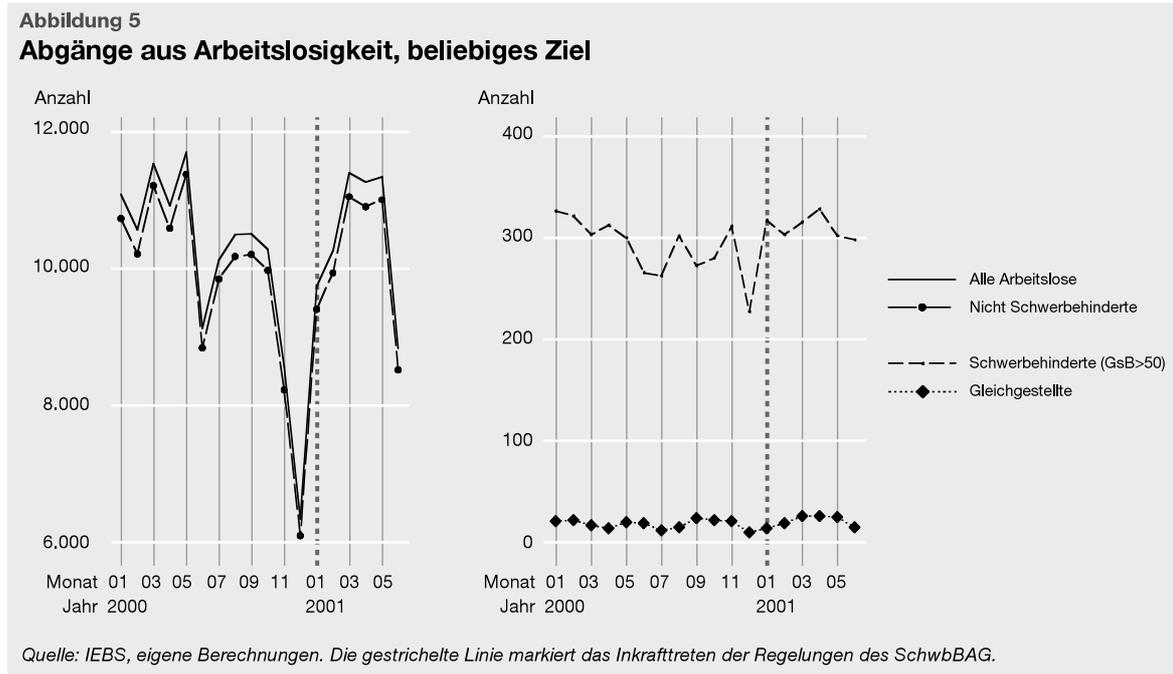


Quelle: IEBS, eigene Berechnungen. Die gestrichelte Linie markiert das Inkrafttreten der Regelungen des SchwbBAG.

Anstieg im Januar 2001 findet sich auch in den offiziellen Zahlen der Bundesagentur (damals Bundesanstalt) für Arbeit (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2001: 106).

Beschränkt man die Betrachtung auf Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, die in Beschäftigung münden, so erkennt man einerseits wiederum einen ähnlichen

Verlauf in beiden Gruppen, andererseits sind die vorhandenen Abweichungen zwischen diesen jedoch größer als bei den zuvor betrachteten Größen. Die Interpretation dieser Abweichungen sollte jedoch sehr vorsichtig geschehen, da die Fallzahlen in der Gruppe der Schwerbehinderten sehr gering sind. Die scheinbar starken Ausschläge in den Monaten September und November 2001 beruhen letzt-



endlich auf einer Zunahme um rund zehn Fälle, sodass hier nicht von substantiellen Unterschieden ausgegangen werden kann. Aus dem gleichen Grund sollte man bei der Interpretation des Rückgangs der Abgänge in Beschäftigung in der Gruppe der Schwerbehinderten im Februar 2001 Vorsicht walten lassen. Auch wenn dieser auf den ersten Blick auf

eine Verschlechterung der Beschäftigungschancen Schwerbehinderter nach Änderung der Beschäftigungsquote hinzudeuten scheint, handelt es sich letztendlich nur um einen Rückgang um weniger als fünf Fälle, der durchaus zufällig zustande gekommen sein kann.

6 Ökonometrische Modellierung

Die Schätzung des Effekts des Inkrafttretens des SchwbBAG erfolgt über einen regressionskorrigierten Difference-in-Differences-Schätzer. Dieser vergleicht die Entwicklung der Beschäftigungschancen der Schwerbehinderten, gemessen als Wahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung aufzunehmen, vor und nach Inkrafttreten des SchwbBAG mit der Entwicklung der Beschäftigungschancen einer oder mehrerer Kontrollgruppen, in diesem Fall nicht behinderter Arbeitsloser, im gleichen Zeitraum. Durch dieses Verfahren werden zeitkonstante Einflüsse innerhalb der beiden Gruppen, wie auch über die Zeit variierende, die beiden Gruppen gleich beeinflussende Faktoren, eliminiert. In seiner einfachsten Variante hat der Difference-in-Differences-Schätzer die folgende Form:

$$\tau = E[Y|t=1, d=1] - E[Y|t=0, d=1] - (E[Y|t=1, d=0] - E[Y|t=0, d=0]) \quad (1)$$

wobei $d=1$ die Zugehörigkeit zur Treatmentgruppe angibt und t eine Dummyvariable ist, die den Wert „1“ annimmt, sofern das jeweilige Individuum nach der Änderung der Beschäftigungsquote zum 1. Januar 2001 beobachtet wird.

Schreibt man (1) als Regressionsgleichung, kann man zudem für eventuell noch bestehende beobachtbare Unterschiede zwischen den Gruppen kontrollieren. Der sogenannte regressionskorrigierte Difference-in-Differences-Schätzer, in diesem Fall für wiederholte Querschnittsdaten, hat die folgende allgemeine ökonometrische Spezifikation (vgl. Meyer 1995):

$$y_i = \alpha_i + \beta' X_i + \delta * d_i + \eta * t_i + \tau * (d_i * t_i) + \varepsilon_i \quad (2)$$

mit y_i als Wert der jeweiligen abhängigen Variable des Individuums i und X_i als Vektor mit Kontrollvariablen, die die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme beeinflussen. Der zu schätzende kausale Effekt ergibt sich durch eine Interaktion zwischen dem Schwerbehindertenstatus und der Tatsache, nach Inkrafttreten des SchwbBAG beobachtet zu werden, und wird dementsprechend durch den Parameter τ angegeben.

In diesem Fall handelt es sich bei y_i um eine Dummyvariable, die „1“ ist, wenn das jeweilige Individuum aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechselt, sodass (2) als Lineares Wahrscheinlichkeitsmodell über OLS und als Probit geschätzt wird (für ein ähnliches Vorgehen vgl. Madrian 1994). Die Tatsache, dass hier die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels

in Beschäftigung und nicht etwa die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein betrachtet wird, ergibt sich aus einer Einschränkung in den Daten. Da der Schwerbehindertenstatus nur in den Merkmalen aus der BewA enthalten ist, liegt dieser auch nur für Personen vor, die mindestens einen Tag arbeitslos gemeldet waren. Bei Personen, die während des gesamten Zeitraums beschäftigt waren, ist eine Unterscheidung zwischen Schwerbehinderten und nicht Schwerbehinderten damit nicht möglich.

Der Vektor mit Kontrollvariablen X_i enthält in unserem Fall Angaben zu schulischer und nachschulischer Ausbildung. Bei ersterer wird in diesem Papier zwischen Personen mit und ohne Abitur unterschieden, wobei letztere in den Schätzungen die Referenzgruppe darstellen. Im Bereich der nachschulischen Ausbildung dienen Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung als Referenzgruppe. Des Weiteren wird hier zwischen Personen ohne nachschulische Ausbildung und Personen mit akademischer Ausbildung unterschieden.

Unterschiede in der fachlichen Ausrichtung der gelernten Berufe werden über 33 Dummyvariablen, basierend auf den Berufsbereichen der Bundesagentur für Arbeit, abgebildet. Des Weiteren wird für den Wohnort über 11 Dummyvariablen für die jeweilige Regionaldirektion⁹ und für regionale Arbeitsmarktcharakteristika über 12 Dummyvariablen, basierend auf der Klassifizierung der Arbeitsagenturbezirke von Blien et al. (2004), kontrolliert.

Schließlich wird für das Geschlecht des jeweiligen Individuums wie auch für die Dauer der derzeitigen Arbeitslosigkeit kontrolliert.

Entscheidende Faktoren für die Zulässigkeit einer Modellierung über einen Difference-in-Differences-Schätzer ist die Exogenität des Treatments. Konkret bedeutet dies, dass sowohl eine Selektion in die Treatment-Gruppe wie auch in den Nach-Treatment-Zeitraum ausgeschlossen werden müssen.

Eine Selektion in die Treatmentgruppe ist in diesem Fall gleichbedeutend mit einer Selektion in eine Schwerbehinderung. Während eine solche Selektion grundsätzlich, bspw. durch Selbstverstümmelung, möglich ist, lässt sich ein solches Verhalten, gerade im Fall der hier betrachteten Senkung der Beschäftigungsquote, mangels entsprechender Anreize wohl ausschließen. Aufgrund der notwendigen medizinischen Untersuchung vor der Anerkennung als

⁹ Im Fall der Regionaldirektion „Nord“ wird zwischen alten und neuen Bundesländern unterschieden.

Schwerbehinderter sowie der weitgehenden Regelung der Festlegung von Graden der Behinderung in den „Anhaltspunkten für die ärztliche Gutachtertätigkeit“ erscheinen sowohl das „Erschleichen“ des Schwerbehindertenstatus wie auch eine eventuelle mildere Behandlung durch die ärztlichen Dienste im Anerkennungsverfahren eher unwahrscheinlich. Zudem lässt sich festhalten, dass sich der Anteil der Schwerbehinderten in der Bevölkerung im Vorfeld der gesetzlichen Änderung nicht nennenswert ändert (siehe z. B. Tabelle 3.1 in der „Statistik der schwerbehinderten Menschen (Statistisches Bundesamt 2003)).

In diesem Fall kann weiterhin eine Selektion in den Nach-Treatment-Zeitraum ausgeschlossen werden. Da in diesem Papier ausschließlich Arbeitslose betrachtet werden, wäre eine Selektion in den Nach-Treatment-Zeitraum gleichbedeutend mit einem späteren Beginn der Arbeitslosigkeit. Während eine Verzögerung der Arbeitslosigkeit für die meisten (angehenden) Arbeitslosen sicherlich eine wünschenswerte Perspektive darstellt, ist anzunehmen, dass diese von den Betroffenen in den meisten Fällen nicht realisierbar sein dürfte. Wie bereits im vorigen Abschnitt diskutiert, zeigt sich zudem kein überproportionaler Anstieg der Zugänge Schwerbehinderter in Arbeitslosigkeit im Vorfeld des Inkrafttretens der Änderung der Beschäftigungsquote.

Weiterhin ist zu beachten, dass der Zeitpunkt des Treatments klar definiert sein muss und damit Vor- und Nach-Treatment-Zeitraum klar unterschieden werden können. Letzteres ist bei einer gesetzlichen Änderung nicht ohne Weiteres möglich: In aller Regel sind gesetzliche Änderungen für die Betroffenen nicht überraschend, sondern sind den relevanten gesellschaftlichen Gruppen durch die Einbindung von Standes- und Lobbyistengruppen und durch Anhörungen in den relevanten Ausschüssen bereits mit einigem Vorlauf bekannt.

In diesem Fall wäre es daher möglich, dass Arbeitgeber bereits vor dem Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen auf die Änderungen der Beschäftigungsquote reagieren. Dies erscheint jedoch unwahrscheinlich, da durch das SchwbBAG die Beschäftigungsquote *gesenkt* wird. Eine Anpassung der Unternehmen in Richtung einer verstärkten Beschäftigung von Schwerbehinderten im Vorfeld des Inkrafttretens des SchwbBAG erscheint daher unwahrscheinlich.

Ebenso erscheint es aus zwei Gründen unwahrscheinlich, dass Unternehmen im Vorfeld des Inkrafttretens verstärkt schwerbehinderte Arbeitnehmer entlassen. Erstens gilt die bestehende Be-

schäftigungsquote bis Inkrafttreten des SchwbBAG unverändert fort, sodass ein präventiver Beschäftigungsabbau zur Zahlung der Ausgleichsabgabe führen würde. Zweitens ist die Entlassung schwerbehinderter Arbeitnehmer in Deutschland nur nach Genehmigung durch das Integrationsamt/die Hauptfürsorgestelle möglich. Diese wird in aller Regel nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe erteilt, sodass eine Anpassung an die gesenkte Quote durch Kündigung bisher beschäftigter Schwerbehinderter nicht ohne Weiteres möglich ist. Schließlich zeigt auch hier die deskriptive Analyse im vorigen Abschnitt, dass für die Schwerbehinderten weder ein Abfall noch ein Anstieg der Zu- oder Abgänge in bzw. aus der Arbeitslosigkeit festzustellen ist, der sich von den entsprechenden Trends der nicht Schwerbehinderten unterscheidet.

Bei Verwendung eines Difference-in-Differences-Schätzers ist die Wahl der Beobachtungszeiträume vor und nach Eintritt des betrachteten Ereignisses entscheidend. Damit der kausale Effekt des Ereigniseintritts identifiziert ist, darf in den jeweiligen Zeiträumen kein anderes Ereignis eintreten, das die Beschäftigungschancen der Schwerbehinderten und der nicht Schwerbehinderten in unterschiedlicher Weise beeinflusst. Die Beschäftigungsquote wurde durch das SchwbBAG zum 1. Januar 2001 geändert. Als Zeitraum vor Beginn des Treatments bietet sich daher die Zeit vom 1. Januar 2000, ab dem die BewA-Daten vollständig verfügbar sind, bis zum 31. 12. 2000 an. Da zum 1. 7. 2001 das Gros der Regelungen des SGB IX in Kraft tritt, die ihrerseits die Beschäftigungschancen von Schwerbehinderten beeinflussen könnten, kommt als zweiter Beobachtungszeitraum die Zeit zwischen dem 1. 1. 2001 und dem 30. 6. 2001 in Frage. In die Untersuchung werden hierbei alle Personen einbezogen, die in den jeweiligen Zeiträumen mindestens einen Tag arbeitslos gemeldet sind.¹⁰

7 Ergebnisse

Tabelle 2 zeigt eine einfache Gegenüberstellung der Abgangsraten in Beschäftigung für die Kontroll- und beide Treatmentgruppen. Hier sind zwei Dinge festzuhalten. Erstens sind die Beschäftigungsaussichten für Schwerbehinderte erwartungsgemäß deutlich schlechter als für nicht Schwerbehinderte.

¹⁰ Eine frühere Version dieses Papiers verwendete hier die Zugänge in die Arbeitslosigkeit im jeweiligen Zeitraum. Ich danke einem der anonymen Referees für den Hinweis auf hiermit eventuell verbundene Probleme. Die Resultate waren jedoch qualitativ identisch.

Tabelle 2
Abgänge in Beschäftigung, vor/nach Treatment^a

Abgänge in Beschäftigung	Nicht Schwerbehinderte	Schwerbehinderte enge Definition	Schwerbehinderte weite Definition
Vor Treatment	0,1456	0,0850	0,0878
(Fallzahl)	(180.345)	(5.977)	(6.412)
Nach Treatment	0,1068	0,0597	0,0606
(Fallzahl)	(120.592)	(4.258)	(4.584)
Differenz	-0,0388	-0,0253	-0,0272

Quelle: IEBS, eigene Berechnungen. Mittelwerte, Standardabweichungen in Klammern.
^a Alle Angaben in Prozent des Bestandes im jeweiligen Zeitraum.

Tabelle 3
Ergebnisse der Regressionsschätzungen

Abhängige Variable: Abgang in Beschäftigung	Schwerbehinderte enge Definition		Schwerbehinderte weite Definition	
	Probit	Lineares Wkt.Modell	Probit	Lineares Wkt.Modell
Haupteffekte				
Schwerbehindert (1 = ja)	-0.1548 (0.000)	-0.0346 (0.000)	-0.1274 (0.000)	-0.0298 (0.000)
Periodendummy (1 = nach Änderung der Beschäftigungsquote beobachtet)	-0.1244 (0.000)	-0.0269 (0.000)	-0.1244 (0.000)	-0.0269 (0.000)
Interaktion Schwerbehinderung/Periode	-0.0059 (0.908)	0.0090 (0.213)	-0.0209 (0.667)	0.0067 (0.338)
Kontrollvariablen				
Männlich (1 = ja)	-0.1300 (0.000)	-0.0237 (0.000)	-0.1290 (0.000)	-0.0236 (0.000)
Alter (in Jahren)	-0.0128 (0.000)	-0.0032 (0.000)	-0.0129 (0.000)	-0.0032 (0.000)
Dauer der Arbeitslosigkeit (in Tagen)	-0.0008 (0.000)	-0.0001 (0.000)	-0.0008 (0.000)	-0.0001 (0.000)
Abitur (1 = ja)	-0.0243 (0.079)	0.0009 (0.775)	-0.0239 (0.083)	0.0010 (0.757)
Keine nachschulische Ausbildung (1 = ja)	-0.3371 (0.000)	-0.0660 (0.000)	-0.3370 (0.000)	-0.0659 (0.000)
Akademischer Abschluss (1 = ja)	-0.0187 (0.376)	-0.0079 (0.105)	-0.0178 (0.398)	-0.0077 (0.116)
Konstante	0.1088 (0.006)	0.3896 (0.000)	0.1093 (0.005)	0.3897 (0.000)
33 Berufsbereiche	(einbezogen)	(einbezogen)	(einbezogen)	(einbezogen)
11 Regionaldummies Wohnorte	(einbezogen)	(einbezogen)	(einbezogen)	(einbezogen)
12 Dummies Regionaltypen Arbeitsagentur	(einbezogen)	(einbezogen)	(einbezogen)	(einbezogen)
Fallzahl	220.644	220.644	221.226	221.226
Signifikanz Modell	0,000	0,000	0,000	0,000

Quelle: IEBS, eigene Berechnungen. Koeffizienten, robuste P-Values in Klammern.

Tabelle 4
95 %-Konfidenzintervalle für T

Schätzung	Untere Grenze	Obere Grenze
Enge Definition, Probit	-0,1057403	0,0939933
Enge Definition, OLS	-0,0051402	0,0231055
Weite Definition, Probit	-0,1158048	0,074081
Weite Definition, OLS	-0,0069764	0,0203164

Quelle: IEBS, eigene Berechnungen.

Zweitens haben sich die Beschäftigungsaussichten für alle drei Gruppen in der Nach- im Vergleich zur Vor-Treatmentperiode verschlechtert. Festzuhalten ist allerdings, dass diese Verschlechterung für die beiden Treatmentgruppen geringer ausfiel als für die Kontrollgruppe, was als ein erster Hinweis auf eine positive Wirkung der Änderung der Beschäftigungspflichtquote gewertet werden kann.

Betrachtet man nun die Ergebnisse des regressionskorrigierten Difference-in-Differences-Schätzers in Tabelle 3, lässt sich zunächst festhalten, dass keine Änderungen der Vorzeichen der Koeffizienten auftreten, wenn die Definition der Treatmentgruppe oder das verwendete Schätzverfahren variiert wird. Fast alle der Koeffizienten haben zudem die erwartete Richtung. Eine Ausnahme stellt hier das Vorzeichen des Koeffizienten für akademische Bildung dar, der auf einen negativen oder insignifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme hindeutet. Im Fall der Dummyvariable für Abitur ändern sich zudem die Signifikanzen zwischen dem linearen Wahrscheinlichkeitsmodell und der Probit-Schätzung beträchtlich.

Konzentriert man sich auf die Parameter von Interesse, erkennt man, dass die Dummyvariable, die den Schwerbehindertenstatus angibt, das erwartete negative Vorzeichen hat und zudem in jeder Schätzung auf gängigen Niveaus signifikant ist. Der Effekt liegt zudem in einer Größenordnung von rund drei Prozentpunkten, sodass er auch als ökonomisch „groß“ betrachtet werden kann.

Wie auch die deskriptiven Ergebnisse aus Tabelle 3 nahelegen, scheinen sich die Beschäftigungschancen aller Individuen in der Nach-Treatmentperiode verschlechtert zu haben. Die entsprechenden Dummyvariablen sind in allen Schätzungen hochgradig signifikant. Betrachtet man die Größe des Effekts in den linearen Wahrscheinlichkeitsmodellen, stellt man fest, dass dieser mit einer Abnahme der Beschäftigungswahrscheinlichkeit um drei Prozent-

punkte auch in einer ökonomisch spürbaren Größenordnung liegt.

Betrachtet man schließlich den Interaktionsterm aus Schwerbehinderung und Periode, dessen Koeffizient den kausalen Effekt der Änderung der Beschäftigungsquote beschreibt, erkennt man, dass dieser auf keinem gängigen Niveau statistisch signifikant ist. Dies entspricht den Ergebnissen aus der Studie von Verick (2004) und legt nahe, dass die Änderung der Beschäftigtenquote die Beschäftigungschancen von Schwerbehinderten weder verbessert noch verschlechtert hat. Die in Tabelle 4 dargestellten 95 %-Konfidenzintervalle zeigen zudem, dass die Insignifikanz des Effekts nicht auf einer ungenauen Schätzung mit entsprechend weiten Grenzen beruht, sondern als informativ zu betrachten ist.

8 Fazit

Ein zentrales Element der staatlichen Förderung der Beschäftigung Schwerbehinderter in Deutschland ist die Verpflichtung der Arbeitgeber, einen bestimmten Teil ihrer Stellen mit Schwerbehinderten zu besetzen. Diese Studie verwendet eine exogene Änderung dieser Quote durch das „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“, um Rückschlüsse auf die Wirksamkeit dieser Regelung zu ziehen.

Während die aggregierten Zahlen auf Makroebene eine Reduktion der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter nach der Änderung der Beschäftigungsquote vermuten lassen, zeigen die Ergebnisse aus regressionskorrigierten Difference-in-Differences-Schätzern, dass die Änderung der Pflichtquote die Beschäftigungschancen von Schwerbehinderten weder verbessert noch verschlechtert hat. Dieses Ergebnis passt zu den Resultaten einer früheren Studie mit anderen Daten (Verick 2004) wie auch zu den Ergebnissen einer früheren Unternehmensbefragung

in den Regionen Rheinhessen und Trier/Koblenz (Diery/Schubert/Zink 1997).

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

Literatur

- Acemoglu, Daron/Angrist, Joshua D.* (2001): Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. In: *Journal of Labor Economics* Jg. 109, Nr. 5, 915–957.
- Beegle, Kathleen/Stock, Wendy A.* (2003): The Labor Market Effects of Disability Discrimination Laws. In: *The Journal of Human Resources*, Jg. 38, Nr. 4, 806–859.
- Bell, David/Heitmueller, Axel* (2005): The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or Hindering Employment Amongst the Disabled. IZA Discussion Paper 1476.
- Blien, Uwe/Hirschenauer, Franziska/Arendt, Manfred/Braun, Hans Jürgen/Gunst, Dieter-Michael/Kilcioglu, Sibel/Kleinschmidt, Helmut/Musati, Martina/Roß, Hermann/Volkommer, Dieter/Wein, Jochen* (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 2/2004, 146–175.
- Bound, John/Burkhauser, Richard V.* (1999): Economic Analysis of Transfer Programs Targeted on People with Disabilities. In: Ashenfelter, Orley/Card, David (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics Volume 3C*. Amsterdam u. a.: Elsevier, 3417–3528.
- Bundesanstalt für Arbeit* (2001): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 2/2001. Nürnberg.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* (2005): Anhaltspunkte für die gutachterliche Tätigkeit 2005. Bonn.
- DeLeire, Thomas* (2000): The Wage and Employment Effects of the Americans with Disabilities Act. In: *The Journal of Human Resources*, Jg. 35, Nr. 4, 693–715.
- Deutsche Bundesregierung* (2003): Bericht der Bundesregierung nach § 160 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) über die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen. Bundestagsdrucksache 14/1295, Berlin.
- 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. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 30, Nr. 2, 442–454.
- Frick, Bernd/Frick, Joachim* (1994): Labor Market Policy and the Convergence of Interests: The „Benefits“ of the German Handicapped Act for Employers and Employees. In: Schwarze, Johannes/Buttler, Friedrich/Wagner, Gerd G. (Hrsg.): *Labour Market Dynamics in Present Day Germany*. Frankfurt, New York, Boulder. Campus/Westview, 217–239.
- Hummel, Elisabeth/Jacobebbinghaus, Peter/Kohlmann, Annette/Oertel, Martina/Wübbeke, Christina/Ziegerer, Manfred* (2005): Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien. IAB FDZ-Datenreport Nr.6/2005, Nürnberg.
- Jacobebbinghaus, Peter/Seth, Stefan* (2007): The German Integrated Employment Biographies Sample IEBS. In: *Schmollers Jahrbuch* Jg. 127, Nr. 2, 335–342.
- Jolls, Christine* (2004): Identifying the Effect of the Americans with Disabilities Act Using State-Law Variation: Preliminary Evidence on Education Participation Effects. In: *American Economic Review Papers and Proceedings*, Jg. 94, Nr. 2, 447–453.
- Jolls, Christine/Prescott, J. J.* (2004): Disaggregating Employment Protection: The Case of Disability Discrimination. NBER Working Paper 10740.
- Koller, Lena/Schnabel, Claus/Wagner, Joachim* (2006): Arbeitsrechtliche Schwellenwerte und betriebliche Arbeitsmarktdynamik: Eine empirische Untersuchung am Beispiel des Schwerbehindertengesetzes. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 2/2006, 181–199.
- Kölling, Arnd/Schnabel, Claus/Wagner, Joachim* (2001): Bremst das Schwerbehindertengesetz die Arbeitsplatzdynamik in Kleinbetrieben? – Eine empirische Untersuchung mit Daten des IAB-Betriebspanels. In: *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 251, 183–205.
- Kruse, Douglas/Schur, Lisa* (2003): Employment of People with Disabilities Following the ADA. In: *Industrial Relations*, Jg. 42, Nr. 1, 31–66.
- Lalive, Rafael/Wuellrich, Jean-Philippe/Zweimüller, Josef* (2007): Do Financial Incentives for Firms Promote Employment of Disabled Workers? Papier zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2007.
- Lechner, Michael/Vazquez-Alvarez, Rosalia* (2003): The Effect of Disability on Labour Market Outcomes in Ger-

- many: Evidence from Matching. IZA Discussion Paper 967.
- Lee, Barbara A. (2003): A Decade of the Americans with Disabilities Act: Judicial Outcomes and Unresolved Problems. In: *Industrial Relations*, Jg. 42, Nr. 1, 11–30.
- Madrian, Brigitte C. (1994): Employment-Based Health Insurance and Job Mobility: Is there Evidence of Job Lock, *The Quarterly Journal of Economics* 109 (1), 27–54.
- Meyer, Bruce D. (1995): Natural and Quasi-Experiments in Economics. In: *Journal of Business and Economic Statistics* Jg. 13, Nr. 2, 151–161.
- OECD (2003): Transforming Disability into Ability – Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People. Paris: OECD.
- Pfaff, Heiko (2007): Schwerbehinderte Menschen 2005. In: *Wirtschaft und Statistik* 7/2007, 712–719.
- Pfaff, Heiko (2004): Lebenslagen der behinderten Menschen – Ergebnisse des Mikrozensus 2003. In: *Wirtschaft und Statistik* 10/2004, 1181–1194.
- Pfaff, Heiko (2002): Lebenslagen der Behinderten – Ergebnisse des Mikrozensus 1999. In: *Wirtschaft und Statistik* 10/2002, 869–876.
- Rauch, Angela/Brehm, Hannelore (2003): Licht am Ende des Tunnels? – Eine aktuelle Analyse der Situation schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt. IAB-Werkstattbericht Nr. 6/17.4.2003.
- Schillings, Martin/Wendler, Ulrich (2006): Schwerbehindertenrecht – Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit – Kommentar. 3 Auflage. In: Hausmann, Günter/Schillings, Martin/Wendler, Ulrich (Hrsg.): *Sozialrecht – Begutachtungsrelevanter Teil – Kommentar*. Mönchengladbach: Sozialmedizinischer Verlag Mönchengladbach.
- Schwochau, Susan/Blanck, Peter (2003): Does the ADA Disable the Disabled? – More Comments. In: *Industrial Relations*, Jg. 42, Nr. 1, 67–76.
- Statistisches Bundesamt (2003): *Statistik der Schwerbehinderten Menschen 2001*. Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Verick, Sher (2004): Do Financial Incentives Promote the Employment of the Disabled?. IZA Discussion Paper 1256.
- Wagner, Joachim/Schnabel, Claus/Kölling, Arnd (2001a): Threshold Values in German Labor Law and the Job Dynamics in Small Firms: The Case of the Disability Law. In: *Ifo Studien – Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung* Jg. 1, 65–75.
- Wagner, Joachim/Schnabel, Claus/Kölling, Arnd (2001b): Wirken Schwellenwerte im deutschen Arbeitsrecht als Bremse für die Beschäftigung in Kleinbetrieben? In: Ehrig, Detlev/Kalmbach, Peter (Hrsg.): *Weniger Arbeitslose – aber wie? Gegen Dogmen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Metropolis Verlag: Stuttgart, 177–198.
- ZEWI/IAB/IAT (2006): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Hartz-Reformen. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung*. Endbericht. Nürnberg, Mannheim und Gelsenkirchen 2006.

Anhang

Tabelle A,1

Deskriptive Statistiken, gesamte Stichprobe

Variable	Fallzahl	Mittelwert	Std.-Abw.
Wechsel in Beschäftigung (1 = ja)	311933	,1282	,3342
Männlich (1 = ja)	311933	,5530	,4972
Alter in Jahren	311933	38,41	12,08
Dauer der Arbeitslosigkeit (Tage)	311933	625,58	854,49
Abitur (1 = ja)	311933	,1216	,3269
Keine nachschulische Ausbildung (1 = ja)	311933	,2965	,4567
Akademischer Abschluss (1 = ja)	311933	,0485	,2148

Quelle: IEBS, eigene Berechnungen,