

Soltwedel, Rüdiger

**Working Paper — Digitized Version**

## Mehr Beschäftigung Schwerbehinderter durch mehr Zwang? - Einige kritische Anmerkungen zur Diskussion über das Schwerbehindertengesetz

Kiel Working Paper, No. 115

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Soltwedel, Rüdiger (1981) : Mehr Beschäftigung Schwerbehinderter durch mehr Zwang? - Einige kritische Anmerkungen zur Diskussion über das Schwerbehindertengesetz, Kiel Working Paper, No. 115, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/706>

**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.*

Institut für Weltwirtschaft  
2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 115

Mehr Beschäftigung Schwerbehinderter durch mehr  
Zwang? - Einige kritische Anmerkungen zur  
Diskussion über das Schwerbehindertengesetz

von  
Rüdiger | Soltwedel

A 9 147 81 Weltwirtschaft  
Kiel

Januar 1981

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen.

ISSN 0342 - 0787

Mehr Beschäftigung Schwerbehinderter durch mehr Zwang?

- Einige kritische Anmerkungen zur Diskussion über das  
Schwerbehindertengesetz

1. Nach dem "Jahr der Frau" und dem "Jahr des Kindes" soll das Gewissen weltweit durch das "Jahr der Behinderten" aufgerüttelt und wachgehalten werden. Sicherlich ist es wünschenswert und notwendig, die Probleme der Behinderten stärker als es bisher geschehen ist in das öffentliche und individuelle Bewußtsein zu rücken. Aber man sollte - gerade um den Glauben, eine menschlichere Welt sei möglich, nicht zu verlieren - keine hochgesteckten Erwartungen auf nachhaltige Wirkungen zeitweilig verstärkter Öffentlichkeitsarbeit hegen; denn der Fortschritt dürfte auch und gerade hier als besonders langsame Schnecke herankriechen. Und es besteht darüberhinaus die Gefahr, daß in guter Absicht an der Wegstrecke "Verbesserungen" vorgenommen werden, die ein schnelleres Tempo ermöglichen sollen, sich dann aber als zeitraubende oder gar unüberwindliche Hindernisse erweisen.

2. Daher sollten Vorschläge und Regelungen zur verstärkten Integration von Schwerbehinderten in das Erwerbsleben kritisch auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Vor dem Hintergrund der steigenden Arbeitslosigkeit bei Schwerbehinderten scheint gegenwärtig große Neigung zu bestehen, durch stärkere Zwangsausübung in Form höherer Ausgleichsabgabebesätze oder einer höheren Pflichtbeschäftigungsquote die Beschäftigungsprobleme vermindern zu wollen. Zur Beseitigung der Wettbewerbsnachteile für schwerbehinderte Jugendliche sei, so wird argumentiert, die Anrechnung der Ausbildungsplätze bei der Zahl der Pflichtarbeitsplätze nach dem geltenden Gesetz unabdingbar.

3. In diesem Arbeitspapier wird zu diesen beiden Punkten eine konträre Position vertreten:

- Der Gesetzgeber sollte die Pflichtquote eher senken als erhöhen (wenn nicht gar abschaffen), weil der nach wie vor hohe Überhang an unbesetzten Pflichtplätzen kaum sinnvoll als erforderliche Reserve für die Beschäftigung der arbeitslosen Schwerbehinderten angesehen werden kann. Auch eine drastische Erhöhung der Ausgleichsabgabe ist abzulehnen, weil die Eingliederung der Schwerbehinderten eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist und demzufolge aus allgemeinen Steuereinnahmen zu finanzieren ist; überdies resultierten daraus branchenmäßige Wettbewerbsverzerrungen. Bei Arbeitskräften, die in ihrer Erwerbsfähigkeit erheblich behindert sind, sollte die Eingliederung in das Arbeitsleben durch Lohnkostenzuschüsse erleichtert werden. Es würde dem Ziel einer raschen Eingliederung widersprechen, wollte man die Subvention nur jenen Unternehmen gewähren, die ihre Pflichtbeschäftigungsquote erfüllt haben.
- Die Chancen behinderter Jugendlicher, eine qualifizierte Berufsausbildung zu erhalten, wird durch die Einbeziehung der Ausbildungsplätze in die Berechnung der Pflichtzahl von Arbeitsplätzen, die mit Schwerbehinderten besetzt werden müssen, nicht gefördert. Vielmehr ist - wenn die Pflichtquote erhalten bleibt - zu überlegen, ob nicht eine Beschäftigungspflicht ohne Berücksichtigung der Ausbildungsplätze in Verbindung mit einer Muß-Vorschrift für die Mehrfachanrechnung von Auszubildenden dem Ziel besserer Ausbildungschancen für behinderte Jugendliche in der privaten Wirtschaft dienlicher ist als die bisherige Regelung.

## 1. Steigende Arbeitslosigkeit bei Schwerbehinderten

4. Das Ausmaß der registrierten Arbeitslosigkeit bei Schwerbehinderten hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen (Tabelle 1). Inwieweit sich in dem Anstieg der Arbeitslosenzahl um rd. 55 000 von 1974 auf 1980 eine drastische Verschlechterung der Beschäftigungschancen von Schwerbehinderten niederschlägt oder ob sich darin lediglich die Auswirkung der Erweiterung des Personenkreises ausdrückt, die mit der Einführung des Schwerbehindertengesetzes erfolgte, läßt sich nicht beantworten, weil es bislang keine auch nur näherungsweise akzeptablen statistischen Informationen über die schwerbehinderten abhängigen Erwerbspersonen gibt. Legt man die Zahl der abhängig beschäftigten Schwerbehinderten (einschließlich Gleichgestellte) zugrunde, wird ein Anstieg der "Arbeitslosenquote" von 4 vH im Jahr 1975 auf knapp 8 vH im Jahr 1980 errechnet. Doch auch diese Meßgröße ist nur wenig aussagefähig, da sie nicht unabhängig davon ist, daß Arbeitslose in stärkerem Maße als früher und in stärkerem Maße als Beschäftigte einen Antrag auf Anerkennung als Schwerbehinderte stellen. In dem Umfang, in dem Arbeitslosenzahl und Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten "anerkenntnisbedingt" steigt, dreht es sich in erster Linie um eine Umbenennung von Arbeitslosen- und Beschäftigungsbeständen und nicht um eine Verschärfung des Beschäftigungsproblems.

Die Schwierigkeit, das "echte" Ausmaß der Beschäftigungsprobleme bei Schwerbehinderten zu quantifizieren, darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, daß die drastische Verschlechterung der konjunkturellen Lage im Jahr 1981 zu einem weiteren Ansteigen der "tatsächlichen" Beschäftigungsprobleme bei schwerbehinderten Arbeitskräften führen wird.

TABELLE 1      Arbeitslosigkeit und Vermittlungen  
Schwerbehinderter 1967 - 1980<sup>a</sup>

	Arbeitslose	Vermittlungen
1967	12.545	1.194
1968	10.767	1.586
1969	6.409	1.319
1970	5.120	1.072
1971	6.004	901
1972	7.476	876
1973	8.001	836
1974	13.073	714
1975	24.235	779
1976 <sup>b</sup>	37.107	1.210
1977 <sup>b</sup>	46.065	1.822
1978 <sup>b</sup>	53.683	1.769
1979 <sup>b</sup>	61.720	1.878
1980 <sup>b</sup>	68.000	1.875

<sup>a</sup> Monatsdurchschnitte, 1980 teilweise geschätzt.

<sup>b</sup> Durch Sonderprogramme für die Einstellung von besonders schwer betroffenen und längerfristig arbeitslosen Schwerbehinderten sowie für schwerbehinderte Auszubildende wurden seit November 1976 bis Juni 1980 rund 29.000 Schwerbehinderte in eine Beschäftigung vermittelt, die Zahl der Vermittlung wäre ohne diese Programme um fast 700 Fälle niedriger, die Zahl der Arbeitslosen deutlich höher gewesen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten, lfd. Jgg.

## 2. Mehr Arbeitsplätze durch Quotierung und Sanktionen?

5. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens gesteht Schwerbehinderten eine besondere Schutzwürdigkeit im Arbeitsleben zu, denn diese Gruppe ist wohl gegenüber Marktrisiken weitaus stärker gefährdet als alle anderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes<sup>1</sup>. Dieser Konsens hat seinen Niederschlag gefunden in den weitreichenden Schutzvorschriften des Schwerbehindertengesetzes. Insbesondere der Kündigungsschutz dürfte verhindert haben, daß bei Rückgängen der wirtschaftlichen Aktivität die Arbeitslosigkeit bei Schwerbehinderten überdurchschnittlich stark gestiegen ist. Vermutlich hat der Kündigungsschutz für die Beschäftigten in der Regel wirksam als Bestandsschutz gewirkt, ohne daß aber in Zahlen nachweisbar wäre, in welchem Ausmaß die Arbeitslosenzahlen höher gewesen wären<sup>2</sup>; Kündigungsanträge der Unternehmen wurden von den Hauptfürsorgestellen zurückgewiesen (1979: 3110), und Unternehmen dürften auch zum Teil darauf verzichtet haben, eine ursprüngliche Kündigungsabsicht wegen des Schutzes zu konkretisieren.

6. Anders ist die Schutzwirkung des Gesetzes möglicherweise zu beurteilen hinsichtlich der Eingliederungschancen bei Schwerbehinderten, die z. B. wegen Betriebsstillegungen oder in gegenseitigem Einvernehmen entlassen worden sind oder die als Berufsanfänger einen

---

<sup>1</sup> Allerdings wird ein großer Teil von Schwerbehinderten aber wohl auch in Funktionen beschäftigt, in denen ihre Behinderung kein Rentabilitätsdefizit bedeutet und ihr Marktrisiko nicht größer ist als das anderer Gruppen. Für die Gruppe insgesamt ist die Annahme eines größeren Arbeitsloskeitsrisikos jedoch realistisch.

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch Arbeitsgemeinschaft der deutschen Hauptfürsorgestellen, 1974 (S. 53), 1978, S. 67. "Glücklicherweise kann man nicht nachrechnen - und noch besser, daß man's nicht erproben kann -, wie es um die Beschäftigung Schwerbehinderter ohne die Schutzbestimmungen des Schwerbehindertengesetzes aussähe". Ehrenberg (1980), S. 7.

Arbeitsplatz suchen. Die höheren Kosten eines Arbeitsplatzes für Schwerbehinderte (die allerdings zum Teil vom Staat getragen werden, § 5, Ausgleichsabgabeverordnung), Ungewißheit hinsichtlich der Qualifikation und des Leistungsvermögens sowie der Kündigungsschutz lassen Unternehmen durchaus davor zurückschrecken, Schwerbehinderte einzustellen; so mag es im Einzelfall durchaus billiger sein, die Ausgleichsabgabe in Höhe von 100 DM je Monat zu entrichten<sup>1</sup>. Dies gilt um so mehr, als die realen Kosten der Ausgleichsabgabe in einer inflationären Umwelt sinken.

In der Tat ist die Vermittlungsaktivität bei Schwerbehinderten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre geringer (bei weitaus höherer Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten), als sie während der sechziger Jahre war, wenn die Effekte der Sonderprogramme der Jahre 1976-1980 (rd. 29.000) außer acht gelassen werden; die Zahl der Vermittlungen von Schwerbehinderten lag 1977 bis 1979 bei 13. - 14.000 im Jahresdurchschnitt, während sie 1960-65 noch rd. 27.000 betrug, 1966-1970 rd. 16.000 (in diesem Rückgang kommt die trendmäßige Verringerung der Zahl der Schwerbeschädigten zum Ausdruck, die vor 1974 zum geschützten Personenkreis gehörten).

Die Chancen der arbeitslosen Schwerbehinderten auf Wiedereingliederung ohne zusätzliche finanziellen Anreize wie z. B. Sonderprogramme sind mithin gesunken.

Dies reflektiert, daß Unternehmen offenbar zögern, durch die Einstellung von Schwerbehinderten den Anteil der Fixkosten im Personalbereich zu erhöhen, und daß der Angebotsüberschuß auf dem Arbeitsmarkt eine stärkere Selektion der

---

<sup>1</sup> Zwar entbindet die Ausgleichsabgabe legaliter nicht von der Pflicht zur Einstellung (§ 8, 1 SchwbG), aber realiter tut sie es doch.

Arbeitskräfte ermöglicht, als es früher der Fall war.

Die Inanspruchnahme der Sonderprogramme allerdings zeigt auf der anderen Seite, daß finanzielle Anreize zur Einstellung von Schwerbehinderten wirksam sind.

7. Die zunehmende Arbeitslosigkeit bei Schwerbehinderten wird in der politischen Diskussion zum Anlaß genommen, eine Erhöhung der Ausgleichsabgabe vorzuschlagen<sup>1</sup>. Dies würde das Unterschreiten der Pflichtquote für die Arbeitgeber verteuern und - wenn die Ausgleichsabgabe stark genug erhöht würde - die Entscheidung beeinflussen, Schwerbehinderte statt in ihrer Erwerbsfähigkeit nicht behinderte Arbeitskräfte einzustellen. Zunächst ist aber fraglich, ob die Höhe der unbesetzten Pflichtplätze mit den Beschäftigungsproblemen der Behinderten überhaupt zusammenhängt: Betrachtet man die Zahl der unbesetzten Pflichtplätze und der arbeitslosen Schwerbehinderten (Tabelle 2), so ist die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, daß die Pflichtbeschäftigungsquote von 6 vH insgesamt zu hoch ist, gemessen an dem Ziel, die Beschäftigungssituation der Behinderten zu verbessern.

---

<sup>1</sup> "Und solange es Schwerbehinderte gibt, werde ich auch gegenüber den immer wieder erhobenen Forderungen, die Pflichtquote herabzusetzen, auf beiden Ohren taub bleiben. Solange ein Schwerbehinderter vergeblich einen Arbeitsplatz sucht, wird an diesen Bestimmungen nichts geändert - es sei denn, wir überlegen uns, die Ausgleichsabgabe ohne die es noch viel schwieriger auf dem Arbeitsmarkt für Behinderte aussähe, heraufzusetzen". Ehrenberg (1980) S. 8. (Hervorhebung R. S.).

Tabelle 2 Unbesetzte Pflichtplätze und Zahl schwerbehinderter Arbeitsloser

	Unbesetzte Pflichtplätze	Schwerbehin- derte Arbeits- lose	Diffe- renz	Verhältnis
1975	365926	24235	341691	15.1
1976	370592	37107	333485	10.0
1977	337752	46065	291687	7.3
1978	305497	53745	251752	5.7

Quelle: Amtl. Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit  
- Eigene Berechnungen.

Angesichts des außerordentlich hohen Überhangs unbesetzter Pflichtplätze ist schwer zu beurteilen, ob - hypothetisch gesprochen - eine Verdoppelung oder eine Halbierung des Überhangs die Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitslose Schwerbehinderte nennenswert beeinflussen würde. Dagegen spricht schon die vergleichsweise geringe Zahl von Vermittlungen Schwerbehinderter.

Der Anstieg der Zahl beschäftigter Schwerbehinderter um rd. 200.000 von 1975 bis 1978 (vgl. Tabelle 3) dürfte weniger durch die Einstellung bislang nicht erwerbstätiger Schwerbehinderter zustande gekommen sein, als vielmehr dadurch, daß schon Beschäftigte ihre Behinderung haben anerkennen und/oder erhöhen lassen. Der Anstieg der Schwerbehindertenarbeitslosigkeit reflektiert ebenfalls weniger den Wechsel von latenter in offene Arbeitslosigkeit als vielmehr den Umstand, daß "nach den bisherigen Erfahrungen sich arbeitslose Behinderte in noch stärkerem Umfang als beschäftigte Behinderte als Schwerbehinderte anerkennen (lassen)"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Zur Entwicklung des Arbeitsmarkts für Schwerbehinderte Ende 1978, Bundesanstalt für Arbeit, Amtl. Nachrichten, 1978, S. 847.

Tabelle 3

Besetzung von Pflichtplätzen für Schwerbehinderte, 1975-1978

	Pflicht- plätze	Beschäftigte		Sonst. anrechnungsf. Personen	Zus. Plätze d. Mehrfach- anrechnung	Besetzte Plätze insgesamt	Unbesetzte Pflichtplätze		Ist-Quote <sup>b</sup>
	1	Schwer- behinderte	Gleich- gestellte				3	in vH <sup>a</sup>	
1975	985007	507695	63806	27370	20208	619079	365926	37.1	3.8
1976	983205	566106	54330	26614	24104	671153	370592	37.7	4.1
1977	1006647	645862	47155	25718	28690	747424	337752	33.6	4.5
1978	1015540	711786	43788	25277	31520	812370	305497	30.1	4.8

<sup>a</sup> Summe der unbesetzten Plätze von Arbeitgebern, die die Pflichtquote nicht erfüllen. Besetzte Plätze von Arbeitgebern, die über die Pflichtquote hinaus Schwerbehinderte beschäftigen, werden bei der Berechnung nicht saldiert.

<sup>b</sup> Besetzte Plätze in vH der Beschäftigten gem. § 6 Abs. 1 SchwbG.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1979, S. 238.

Die steigende Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter läßt sich wohl kaum mit einer noch höheren Pflichtquote wirksam bekämpfen. Ebenso wäre bei einer geringeren Pflichtquote kaum mit einem Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Dies gilt um so mehr, als die Möglichkeit eines vorzeitigen Bezugs von Altersruhegeld mit 60 Jahren die tatsächliche Nachfrage von Schwerbehinderten nach Arbeitsplätzen überzeichnen dürfte (nahezu ein Viertel aller arbeitslosen Schwerbehinderten war im September 1978 in der Altersgruppe 55-60 Jahre). Statt einer Erhöhung der Ausgleichsabgabe sollte die Pflichtquote gesenkt, wenn nicht ganz abgeschafft werden. Die Sonderprogramme zur Vermittlung Schwerbehinderter sollten zur Dauereinrichtung gemacht oder - wenn die Pflichtquote von 6 vH bestehen bleiben sollte - auch jenen Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, das Programm in Anspruch zu nehmen, die die Pflichtquote nicht erfüllt haben. Das Potential neuer Arbeitsplätze für Schwerbehinderte dürfte bei jenen Unternehmen relativ größer sein, die ihre Pflichtquote (aus Rentabilitätsgründen) noch nicht erfüllt haben. Durch ein Herabsetzen der Pflichtquote geraten bestehende Arbeitsplätze für Schwerbehinderte nicht in Gefahr, denn der Kündigungsschutz ist unabhängig davon, ob die Pflichtquote überschritten ist oder nicht.

8... Gegen ein solches Verfahren könnte eingewendet werden, daß die Sonderprogramme ja gerade aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert würden. Ein solches Argument vermag nicht zu überzeugen: So besteht für die Gesellschaft insgesamt die moralische Verpflichtung, und dies wird auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf 1974 hervorgehoben, die Behinderten in das Erwerbsleben zu integrieren. Primär ist daher der Staat aufgerufen, diese moralische Verpflichtung zu erfüllen und nicht die Arbeitgeber. Die höheren Kosten für

die Eingliederung der Schwerbehinderten sollten daher in erster Linie der Gesamtheit der Steuerzahler auferlegt werden. In Höhe der Ausgleichsabgabenbeträge nach dem geltenden Recht (vgl. Tabelle 4) würden zusätzliche Kosten anfallen, wenn auf die Ausgleichsabgabe vollständig verzichtet wird.

Tabelle 4 - Unbesetzte Pflichtplätze und Ausgleichsabgabe

	Unbesetzte Plätze	Ausgleichsabgabe <sup>a</sup> (in 1000 DM)
1975	365.926	439.111
1976	370.592	444.710
1977	337.752	405.302
1978	305.497	366.596

<sup>a</sup> Unbesetzte Plätze x 100 x 12.

Quelle: Amtl. Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, lfd. Jgg.; eigene Berechnungen.

9. Eine geringere Pflichtquote hätte zudem den Vorteil, jene Unternehmen zu entlasten, in denen die Art des Produktionsprozesses eine Beschäftigung von Schwerbehinderten kaum erlaubt (die unterschiedliche Erfüllung der Beschäftigungspflicht zeigt Tabelle 5); dadurch würde eine Wettbewerbsverzerrung wegfallen, die darin besteht, daß in manchen Bereichen Schwerbehinderte ohne Rentabilitätsdefizit vollwertig eingesetzt werden können, während andere mit einer Ausgleichsabgabe belegt werden, bei denen keine produktive Verwendung möglich ist. Dieser Wettbewerbsnachteil würde natürlich in dem Fall verstärkt, wenn die Ausgleichsabgabe erhöht würde.

Tabelle 5 - Erfüllung der Beschäftigungspflicht nach dem  
Schwerbehindertengesetz nach Wirtschaftsabteilungen  
- Istquote in vH<sup>a</sup> -

	1975	1976	1977	1978
Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei	2,4	2,6	3,0	3,1
Energiewirtschaft und Wasserversorgung, Bergbau	7,7	8,2	9,3	10,0
Verarbeitendes Gewerbe (o. Baugewerbe)	4,0	4,3	4,7	5,0
Baugewerbe	1,9	2,0	2,2	2,4
Handel	2,5	2,8	3,1	3,3
Verkehr und Nachrichten- übermittlung	3,1	3,7	4,1	4,5
Kreditinstitute und Ver- sicherungsgewerbe	3,4	3,7	4,0	4,3
Dienstleistungen, soweit anderweitig nicht genannt	2,9	3,2	3,6	3,9
Organisationen ohne Erwerbscharakter und private Haushalte	4,8	4,6	5,1	5,4
Gebietskörperschaften und Sozialversicherung	5,1	5,6	5,9	6,2

<sup>a</sup> Anteil der besetzten Pflichtplätze an den Arbeitsplätzen  
gem. § 6 Abs. 1 SchwbG.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten, lfd. Jgg.

10. Wenn die Überlegungen, die Ausgleichsabgabe zu erhöhen, politische Realität werden sollten, wäre auch dann anzuraten, Sonderprogramme generell auch für Unternehmen mit unbesetzten Pflichtplätzen zugänglich zu machen. Die Alternative zum höheren Preis für die Nichtbeschäftigung wäre dann die Subventionierung der Einstellung eines Schwerbehinderten, ökonomisch gesehen ein wirkungsvollerer Anreiz. Denn schließlich geht es bei der Förderung der Eingliederung der in ihrer Erwerbsfähigkeit erheblich behinderten Arbeitskräfte nicht darum, Unternehmen zu prämiieren, die ihre Pflicht übererfüllen, sondern vielmehr darum, möglichst viele Arbeitsplätze für diese Problemgruppen zu schaffen.

### 3. Zur ökonomischen Problematik der Ausbildungsplatzanrechnung nach dem Schwerbehindertengesetz

11. In der Definition des Arbeitsplatzbegriffs wird in § 6 (1) SchwbG. bestimmt, daß als "Arbeitsplätze alle Stellen anzusehen sind, auf denen Arbeiter, Angestellte, Beamte, Richter sowie Auszubildende und andere zu ihrer beruflichen Bildung Eingestellte beschäftigt werden". In der offiziellen Begründung heißt es, daß durch die Anrechnung von Ausbildungsplätzen zur Bestimmung der Pflichtarbeitsplätze "die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und sonstigen Stellen zur beruflichen Bildung für Schwerbehinderte gefördert werden" soll<sup>1</sup>.

12. Über diese Vorschrift ist es schon vor Verabschiedung des Gesetzes zu erheblichen Kontroversen gekommen. In der Stellungnahme des Bundesrates heißt es dazu: "Die Einbeziehung der Ausbildungsplätze und sonstigen Stellen zur beruflichen Bildung in die Berechnung der Pflichtzahl zur Beschäftigung Schwerbehin-

---

<sup>1</sup> Bundestagsdrucksache 7/656, S. 27.

derter und damit in die Ausgleichsabgabeverpflichtung läßt ungünstige Auswirkungen auf die Bereitschaft erwarten, Ausbildungsplätze zu schaffen und auch dann zu unterhalten, wenn sie vorübergehend nicht besetzt sind. Es ist unbegründet anzunehmen, durch die Ausdehnung der allgemeinen Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber auf Auszubildende, die schwerbehindert sind, würden diesem Personenkreis mehr und bessere Möglichkeiten der Ausbildung geboten. Die Einstellung von Schwerbehinderten, die zur Ausbildung oder zur beruflichen Bildung beschäftigt werden, kann nur dadurch gefördert werden, daß das Arbeitsamt verpflichtet wird, die Anrechnung dieser Behinderten auf mehr als einen Pflichtplatz zuzulassen". (Bundestagsdrucksache 7/656, S. 42). Die Anrechnungsvorschrift lt. § 7 (7) SchbG. ist lediglich eine Kann-Bestimmung. Die Entgegnung der Bundesregierung verneint einen insgesamt nachteiligen Effekt auf die Ausbildungsbereitschaft. "Die Entscheidung eines Arbeitgebers, einen Ausbildungsplatz zu schaffen oder weiterzuunterhalten, kann durch die vorgesehene Regelung nur ausnahmsweise in dem praktisch seltenen Fall beeinflußt werden, daß es um einen Platz geht, der die Pflichtzahl und damit die Belastung des Arbeitgebers aus dem Schwerbehindertengesetz erhöhen würde". (Bundestagsdrucksache 7/656, S. 49). Ansonsten habe die Neuregelung keinen Einfluß auf die Entscheidung des Arbeitgebers, Ausbildungsplätze zu schaffen und zu unterhalten.

13. In der Begründung für die Anrechenbarkeit von Ausbildungsplätzen wird auch hervorgehoben, daß die vorhandenen Plätze in Berufsbildungswerken bei weitem nicht ausreichen, alle behinderte Jugendliche beruflich auszubilden; diese Plätze müßten besonders schwerwiegend Behinderten vorbehalten bleiben. Daher komme den Ausbildungsplätzen in der freien Wirtschaft und im öffentlichen Dienst eine entscheidende Bedeutung zu. "Nur durch die im Schwer-

behindertengesetz vorgesehene Ausdehnung der Beschäftigungspflicht auf die schwerbehinderten Auszubildenden ist gewährleistet, daß die Arbeitgeber genügend Ausbildungsplätze für Schwerbehinderte zur Verfügung stellen". (Thiele, 1975, S. 328).

Diese Argumentation ist schwer zu verstehen, sie kann sich weder auf die gesetzliche Grundlage noch auf ökonomische Erwägungen stützen, wie im folgenden zu zeigen ist.

14. Die Pflicht, Schwerbehinderte zu beschäftigen, impliziert auch die Pflicht, schwerbehinderte Auszubildende zu beschäftigen. Aus der Verpflichtung der Arbeitgeber, "bei der Besetzung freier Arbeitsplätze zu prüfen, ob Schwerbehinderte beschäftigt werden können" § 11 Abs. 1 SchwbG), läßt sich herleiten, daß dies auch bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen zu gelten habe. Im SchwbG. gibt es keine Vorschrift, die bestimmt, einen bestimmten Prozentsatz der Ausbildungsplätze mit schwerbehinderten Auszubildenden zu besetzen. Die Bundesregierung hat schon in der Begründung des Entwurfs zum SchwbG eine Verpflichtung der Arbeitgeber zur Quotierung bei den verschiedenen Beschäftigungsgruppen verneint. "Der Arbeitgeber ist grundsätzlich frei in der Auswahl der Schwerbehinderten und auch der Arbeitsplätze, die er in Erfüllung der Beschäftigungspflicht ersetzen will" (Bundestagsdrucksache 7/656, S. 26). Lediglich die Erwartung wird ausgesprochen, daß die für die Schwerbehinderten vorgesehenen Stellen ungefähr der Zusammensetzung des gesamten Personals entsprechen. Es ist schlicht falsch zu behaupten, daß die Arbeitgeber verpflichtet seien, in bestimmten Umfang Ausbildungsplätze für die Ausbildung jugendlicher Schwerbehinderter zur Verfügung zu stellen (so aber Trompeter, 1979, S. 31). Eine direkte Vorschrift, dies zu tun, ist nicht existent<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Anders urteilt Gansel, der eine Pflicht zur Beschäftigung von schwerbehinderten Auszubildenden aus § 5 Abs. 3: Vm § 7 Abs. 7 herleitet (Dt. Bundestag, stenogr. Berichte, 8. Wahlperiode, 61. Sitzung, S. 4657) Aber lediglich § 7 Abs. 6 nimmt auf § 5 Bezug, während § 7 Abs. 7 lediglich die Kann-Vorschrift für die Mehrfachanrechnung eines zu seiner beruflichen Bildung beschäftigten Schwerbehinderten beinhaltet.

15. Die Einbeziehung der Ausbildungsplätze in die Berechnung der Pflichtzahl stellt - im Vergleich zur Regelung im Schwerbeschädigtengesetz - eine deutliche ökonomische Belastung der Unternehmen dar, weil sie die Pflichtarbeitsplatzzahl erhöht (Tabelle 6).

Tabelle 6 Zahl der Auszubildenden 1975-1978 - in 1000 -

Ausbildungs- bereich	1975	1976	1977	1978
1. Industrie u. Handel	634	611	644	692
2. Handwerk	505	510	556	615
3. Landwirtschaft	33	37	41	45
4. Öff. Dienst	46	44	45	52
5. Freie Berufe	103	107	103	105
6. Hauswirtschaft	7	7	7	8
Insgesamt	1329	1317	1397	1517
ohne 5, 6	1219	1292	1290	1410
davon 6 vH = zusätzliche Pflichtplätze	73	73	77	85

Quelle: Stat. Bundesamt, Berufliche Bildung, 1978, S. 11; eigene Berechnungen.

Diese zusätzliche Belastung der Unternehmen ist eher angetan, die Ausbildungsbereitschaft zu verringern als sie zu fördern. Ein Anreiz zur Einstellung eines schwerbehinderten Auszubildenden (statt eines anderen Schwerbehinderten) könnte allenfalls darin liegen, daß sich über eine Mehrfachanrechnung die Pflichtzahl de facto reduziert. Angebracht ist eine solche Handhabung des § 7 (7) SchwbG auf jeden Fall dort, wo sich durch das Bereitstellen zusätzlicher Ausbildungsplätze die Beschäftigungspflicht von Schwerbehinderten erhöht.

Da sich die gesetzliche Regelung kaum positiv, im Zweifel eher negativ auf die Bereitschaft der Unternehmen auswirkt, Ausbildungsplätze bereitzustellen, erscheint der oben zitierte Optimismus über die Wirksamkeit der Vorschriften auf das Verhalten der Arbeitgeber unbegründet. Die bisherige Analyse bestätigt nicht, daß die Einbeziehung der Ausbildungsplätze in das SchwBG unverzichtbar ist, um auch schwerbehinderten Jugendlichen genügend Ausbildungsplätze zu sichern. Es wäre sinnvoll gewesen, in den Vorschriften des Gesetzes zwar die Pflicht zur Beschäftigung schwerbehinderter Auszubildender vorzusehen, bei der Berechnung der Pflichtplätze aber die Zahl der Auszubildenden nicht zu berücksichtigen.

16. In Ziffer 7 ist erläutert worden, daß zwischen der Höhe der unbesetzten Pflichtplätze und dem Ausmaß der Beschäftigungsprobleme Schwerbehinderter kein stringenter Zusammenhang besteht. Insofern ist auch die Meinung von Buschfort abzulehnen, daß man theoretisch zwar die Ausbildungsplätze bei der Berechnung der Zahl der Pflichtplätze außer Betracht lassen könne, "nur muß man dann die Quote bei den sonstigen Beschäftigten erhöhen, um zum gleichen Ziel zu gelangen"<sup>1</sup>, nämlich die Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten für jugendliche Behinderte. Die geringe Relevanz des außerordentlich hohen Überhangs unbesetzter Pflichtplätze für die Verringerung der Beschäftigungsprobleme macht verständlich, daß Kritiker in der Anrechnungspflicht oft nichts anderes sehen, als "ausgerechnet" im Rahmen der Sozialgesetzgebung krampfhaft einen Anknüpfungspunkt für einen Wettbewerbsausgleich zu suchen, mit dem durchsichtigen Grund, Finanzierungsquellen zu erschließen"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, Stenogr. Berichte, 7. Wahlperiode, 151. Sitzung, S. 10463.

<sup>2</sup> Weber (1971), S. 181.

17. Es bleibt festzuhalten, daß es ein wünschenswertes Ziel ist, daß die Gesellschaft jugendlichen Behinderten insbesondere starkem Maße hilft, ins Erwerbsleben integriert zu werden. Nun ist nicht zu sehen, wie durch die Anrechnungspflicht der Ausbildungsplätze ein ökonomischer Anreiz geschaffen wird, die gewaltigen Nachteile in den Chancen dieser Gruppe zu verringern. Die Begründung für die herrschende Berechnungspraxis der Pflichtarbeitsplätze, daß von ihr keine negativen Effekte auf die Ausbildungsbereitschaft ausgehen, ist unzulänglich angesichts der Aufgabe, die Integration zu fördern. Die Frage ist berechtigt, ob nicht eine Beschäftigungspflicht ohne Berücksichtigung der Ausbildungsplätze mit einer Muß-Vorschrift für die Mehrfachanrechnung von Auszubildenden (die nach Schwere der Behinderung gestaffelt sein kann) dem Ziel besserer Ausbildungschancen für Behinderte in der privaten Wirtschaft dienlicher sei als die bisherige Regelung, im Einklang mit dem Grundsatz, daß Belohnen effektiver ist als Bestrafen. Zusätzlich sollte von der Möglichkeit nach § 8, 6 SchwbG Gebrauch gemacht werden, durch Rechtsverordnung die Beschäftigungspflicht auf Unternehmen mit mehr als 30 Arbeitsplätzen zu beschränken. Dadurch würde die Ausbildungsbereitschaft im mittelständischen Unternehmensbereich positiv beeinflusst.

Gerade für die Gruppe behinderter Auszubildender wäre es ein Vorteil, wenn - wie bereits weiter oben vorgeschlagen - Unternehmen die Sonderprogramme auch dann in Anspruch nehmen können, wenn sie ihre Pflichtquote nicht erfüllt haben.

18. Auf eine Quotierung und Sanktionen zu vertrauen, um eine Besserung der Beschäftigungs- und Ausbildungssituation bei dieser Problemgruppe zu erreichen, erscheint nicht angebracht. Dies wird deutlich anhand der Ergebnisse amerikanischer Unternehmensbefragungen:

- Im Bereich der Ausbildung Nicht-Behinderter sehen die meisten Unternehmen prinzipiell keine Notwendigkeit für staatliche Unterstützungszahlungen oder sonstige Einflußnahme<sup>1</sup>;
- demgegenüber sollte die Regierung bei der Ausbildung Behinderter einen großen Teil der Kosten übernehmen. Der Grund für diese Beurteilung liege darin, daß eine solche Ausbildung nicht als gewinnbringend angesehen wird. Zum einen wird befürchtet, "that stockholders would replace the top management of any firm devoting a large share of its resources to such unprofitable areas" (S. 52). Zum anderen sprechen dynamische Überlegungen hinsichtlich der Struktur interner Arbeitsmärkte gegen die Einstellung, Ausbildung und Beförderung von Behinderten, weil dadurch die Möglichkeiten zur Beförderung der Nicht-Behinderten geringer werde<sup>2</sup>.

Zwar ist nicht ausgeschlossen, daß das Vorurteil, das sich zweifelsohne dahinter verbirgt, durch die Beschäftigung von Behinderten revidiert wird<sup>3</sup>. Es erscheint indes wenig wahrscheinlich, daß Unternehmen - auch bei teilweise positiven Erfahrungen - hierin ein Gewinnpotential sehen; dann nämlich wäre die Ausbildung Behinderter kein Problem. Eine Förderung der Behindertenausbildung ist wohl nur dann zu erreichen, wenn den Unternehmen hierfür vom Staat lohnende Subventionen angeboten werden.

---

<sup>1</sup> "Industry is generally willing to pay all the costs of this type of training, since in most cases workers are being trained to perform specific jobs that are vital for the company" Jacobelli, 1970, S. 52.

<sup>2</sup> "While employers admit that some disadvantaged persons can be promoted into higher levels of a firm, they hold that a much larger percentage of promotable persons can be drawn from the regular work force, and that eventually, a firm will suffer a competitive disadvantage if it is forced to fill foremen, supervisory and possibly managerial positions . . . with what the firm considers to be persons who are less than the best it could have hired originally". (S. 53).

<sup>3</sup> "One of the more pleasant (experiences) was the realisation of just how inaccurate many familiar ingrained stereotypes of the disadvantaged turn out to be. Laziness, dullness, and unmorality, for example, were not unknown among the hardcore trainees, but the managements interviewed for this report usually found their trainees to be reasonably honest, intelligent and industrious". Janger, 1969, S. 28.

Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, daß "Mitnehmereffekte" insofern auftreten, als die Zahl der Ausbildungsplätze insgesamt nicht erhöht, sondern lediglich der Anteil der Behinderten auf diesen Plätzen erhöht wird. Dies sollte jedoch angesichts der Priorität für die Integration von Behinderten kein Grund sein, der finanziellen Hilfe an die Unternehmen für die Ausbildung behinderter Jugendlicher zu widersprechen.

#### 4. Zusammenfassung

19. Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß der spezielle Kündigungsschutz die beschäftigten Schwerbehinderten vor Marktrisiken weitgehend absichert. Eine Kehrseite dieses Schutzes ist jedoch darin zu sehen, daß der Bestandsschutz die (Wieder-) Eingliederungschancen arbeitsloser Schwerbehinderter tendenziell verschlechtert.

Trotz eines nach wie vor außerordentlich hohen Überhangs von nichtbesetzten Pflichtplätzen haben sich die Beschäftigungsprobleme bei Schwerbehinderten verschärft; dies läßt es zweifelhaft erscheinen, ob selbst bei einer Vergrößerung des Überhangs die Arbeitslosigkeit bei dieser Personengruppe nennenswert abnehmen würde. Gegenüber einer Erhöhung der Ausgleichsabgabe dürfte eine generelle Subventionierung der Einstellung von Schwerbehinderten (unabhängig von der Erfüllung der Beschäftigungspflicht) eher die Beschäftigungsprobleme mindern und überdies zum Ausdruck bringen, daß die Eingliederung der Schwerbehinderten ins Erwerbsleben eine gesellschaftliche Aufgabe ist und nicht eine Pflicht der Unternehmen.

20. Hinsichtlich der Einbeziehung von Ausbildungsplätzen in die Berechnung der Zahl der Pflichtplätze gibt es kaum plausible ökonomische Argumente, die vermuten lassen, daß dadurch die Ausbildung schwerbehinderter Jugendlicher positiv beeinflusst wird.

Ein negativer Effekt dürfte sogar wahrscheinlicher sein. Für die Chancen der behinderten Jugendlichen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten, wäre die verbindliche Mehrfachanrechnung behinderter Auszubildender auf die Zahl der besetzten Pflichtplätze, die Heraufsetzung der Untergrenze für die Beschäftigungspflicht auf Unternehmen mit mehr als 30 Arbeitskräften sowie eine verstärkte finanzielle Förderung von ausbildungswilligen Unternehmen effektiver als eine Erhöhung der Pflichtquote.

21. Offen bleibt die Frage, woher denn das Geld für die Eingliederungssubventionen zu nehmen ist, wenn die Ausgleichsabgabe entfällt. Diese Frage kann hier nicht im Detail beantwortet werden. Angesichts knapper öffentlicher Mittel kommt im Grunde nur ein Subventionsabbau an anderer Stelle in betracht. Diese Einschätzung reflektiert die normative Position, daß den Belangen der Schwerbehinderten Priorität in der Sozialpolitik zukommt. Aus diesem Grunde - und vor allem um das politische Bekenntnis zur gesamtgesellschaftlichen Verantwortung glaubwürdig zu machen - sind insbesondere die staatlichen Instanzen auf allen Ebenen aufgerufen, verstärkt Beschäftigungsmöglichkeiten für Schwerbehinderte zu schaffen. Bei dieser Personengruppe könnte der Staat als öffentlicher Arbeitgeber ausnahmsweise als "employer of last resort" auftreten. Allerdings ist auch hier - wie bei anderen Bereichen der sozialen Sicherung - zu bedenken, daß eine weitgezogene Grenze der Anspruchsberechtigung aus ökonomischer Sicht den Preis der getroffenen Regelung erhöht. Die Gesellschaft muß darüber entscheiden, ob sie bereit ist, ihn zu zahlen.

## L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Hauptfürsorgestellten, Leistungen, Analyse, Aspekte. Kassel 1974, 1978
2. Bundesanstalt für Arbeit, Zur Entwicklung des Arbeitsmarktes für Schwerbehinderte. Amtliche Nachrichten, 1978.
3. Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Schwerbeschädigtenrechts. Drucksache 7/656.
4. --, Stenogr. Berichte, 8. Wahlperiode, 61. Sitzung, Bonn, 8.12.1977,
5. Ehrenberg, H., Gleiche Chancen. Bundesarbeitsblatt, 1980, Heft 4, S. 5-10.
6. Jacobelli, J. L., A survey of employer attitudes toward training the disadvantaged. Monthly Labour Review, 1970, 93, 1, 51-55.
7. Janger, A. (Hrsg.), What's Been Learned About Managing the Disadvantaged. The Conference Board Record, 1969, 6, 28-32.
8. Thiele, H. O., Schwerbehindertengesetz - E in Jahr Erfahrung. Bundesarbeitsblatt, 1975, 1, 327-330.
9. Trompeter, L., Rehabilitation ausgebaut. Bundesarbeitsblatt, 1979, 1, 29-32.
10. Weber, R., Zur Reform des Schwerbeschädigtenrechts eine Antwort. Sozialer Fortschritt, 1971, 1, 180-181.