



ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS
MOHRENSTRASSE 20/21 • HAUS DES DEUTSCHEN HANDWERKS • 10117 BERLIN

Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes
zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung
schwerbehinderter Menschen**

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0387
vom 11.11.03
15. Wahlperiode**

Berlin, 10. November 2003

I. Allgemeine Bewertung

Die berufliche Integration schwerbehinderter Menschen ist ein wichtiges gesellschaftspolitisches Ziel. Für das Handwerk ist es selbstverständlich, daran mitzuarbeiten und dies als eigenständige Aufgabe zu betrachten.

Entgegen dem allgemeinen Trend hat sich die Arbeitsmarktsituation schwerbehinderter Menschen bis Oktober 2002 positiv entwickelt. Damit hat sich die mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen vom 29. September 2000 ergriffene Initiative als erfolgreich erwiesen.

Das Handwerk begrüßt ausdrücklich die Festschreibung der Beschäftigungsquote auf 5% unter Verzicht auf die Anhebung auf 6 %.

Dennoch ist der Gesetzgeber auf halber Strecke stehen geblieben. Es werden nämlich nicht jene arbeitsrechtlichen Hindernisse abgebaut, die der Beschäftigung Schwerbehinderter entgegenstehen. Die umfangreichen Sonderregelungen für schwerbehinderte Arbeitnehmer behindern eine Verbesserung der Beschäftigungschancen. Sie führen zu Rechtsunsicherheit und finanziellen sowie bürokratischen Belastungen für die Betriebe. Insbesondere der besondere Kündigungsschutz und der Zusatzurlaub wirken damit als Einstellungsbarriere für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen.

Die vorgesehenen erweiterten Möglichkeiten der Mehrfachanrechnung können im Einzelfall zu einer Entlastung führen, bedeuten aber auch eine Verkomplizierung des Anzeigeverfahrens.

Begrüßenswert - wenngleich auch nicht hinreichend - ist die vorgesehene Neuregelung des Anspruchs auf Zusatzurlaub für schwerbehinderte Menschen. Das geltende Recht, das hier grundsätzlich den vollen Zusatzurlaub unabhängig vom Zeitpunkt der Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft vorsieht, ist überzogen und nicht nachvollziehbar. Die vorgesehene entsprechende Anwendung der Regelungen des Bundesurlaubsgesetzes (Ausschluss der Kumulation von Ansprüchen sowie die Übertragung von Urlaubsansprüchen auf das nachfolgende Kalenderjahr) ist sachgerecht.

In der geplanten Neuregelung der §§ 102 Abs. 2, Satz 7, 111 Abs. 3, Nr. 5a SGB IX sind u.a. Mitwirkungspflichten der Kammern bei der Beratung der Arbeitgeber vorgesehen. Ohne finanzielle Flankierung in der Ausgleichsabgabeverordnung werden keine positiven Impulse von der Einführung der Neuregelung für die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen ausgehen.

II. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen - BT-Drucksache 14/1783 -

Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen:

zu Nr. 10: § 72 Abs. 2 SGB IX

Nach der geplanten Regelung des § 72 Abs. 2 Satz 2 sollen Arbeitgeber mit jahresdurchschnittlich wenigstens 100 Arbeitsplätzen mindestens 5 % ihrer Stellung zur beruflichen Ausbildung mit behinderten und schwerbehinderten Menschen besetzen. Die Begründung des Gesetzentwurfs stellt hierzu zutreffend fest, dass die betriebliche Ausbildung für die Beschäftigungssituation junger behinderter und schwerbehinderter Menschen von elementarer Bedeutung ist. Dies stimmt mit unseren Erkenntnissen überein, dass insbesondere eine betriebsnahe Qualifikation Beschäftigungsverhältnisse von schwerbehinderten Menschen ermöglicht.

Der ZDH begrüßt, dass die ursprünglich diskutierte Ausbildungspflichtquote für schwerbehinderter Menschen, nunmehr als Soll-Vorschrift ausgestaltet wurde. Im Handwerk sind von dieser Regelung Großbetriebe und Filialbetriebe betroffen, sofern sie mindestens 20 Ausbildungsplätze haben. Bei der Einführung einer Ausbildungspflichtquote hätte die Gefahr bestanden, dass Betriebe ihre Ausbildungsplatzkapazität zurückfahren, um ihren Verpflichtungen aus dieser Regelung (5 % ihrer Stellen zur beruflichen Bildung) nicht nachkommen zu müssen. Damit hätte sich eine Ausbildungspflichtquote für schwerbehinderte Menschen als kontraproduktiv erwiesen.

zu Nr. 11: § 73

a § 73 Abs. 2 Nr. 7:

Nach dieser Vorschrift werden bei der Berechnung der Arbeitsplätze Personen, deren Arbeitsverhältnis ruht, solange nicht mitgezählt, bis ein Vertreter eingestellt wird. Diese Regelung wurde durch das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter im Jahr 2000 eingeführt. Diese Regelung stellt bei der Berechnung der Anzahl der Pflichtplätze keine vernünftige Berücksichtigung ruhender Arbeitsverhältnisse dar, wenn das Arbeitsverhältnis auf Grund von Wehr- oder Zivildienst ruht. Bedauerlicherweise wird im vorliegenden Gesetzentwurf auf eine Überarbeitung dieser Norm verzichtet.

Für den kurzen Zeitraum der Wehrpflicht stehen auf dem Arbeitsmarkt kaum Fachkräfte als adäquate Vertretungskräfte zur Verfügung. Daher läuft diese Regelung leer und entlastet die Betriebe nicht. Die Gründe für eine Berücksichtigung ruhender Arbeitsverhältnisse bei der Berechnung der Arbeitsplätze sind nicht überzeugend. Die Ruhensregelung dient in erster Linie dem Schutz des Wehrpflichtigen und bewahrt diesen vor dem Verlust seines Arbeitsplatzes. Sinn und Zweck der Ruhensregelung rechtfertigen aber nicht die Berücksichtigung ruhender Arbeitsverhältnisse bei der Berechnung von Schwellenwerten. Im Gegenteil: Wenn schon der Arbeitgeber gezwungen wird, am Arbeitsverhältnis festzuhalten, obwohl der wehrpflichtige Arbeitnehmer für längere Zeit an der Arbeitsleistung gehindert ist, so sollte der Betriebsinhaber nicht auch noch zusätzlich mit der Berücksichtigung ruhender Arbeitsverhältnisse bei der Berechnung von Schwellenwerten belastet werden.

Die Regelung des § 73 Abs. 2 Nr. 7 sollte deswegen insofern überarbeitet werden, dass ruhende Arbeitsverhältnisse auch dann nicht berücksichtigt werden, wenn für den abwesenden Arbeitnehmer keine Vertretung eingestellt wird.

b § 73 Abs. 4:

Es ist begrüßenswert, dass für die Arbeitgeber zusätzliche Belastungen aus der Staffelung der Ausgleichsabgabe im Hinblick auf Arbeitsplätze, die eine Beschäftigung schwerbehinderter Menschen ausschließen, zukünftig vermieden werden sollen. Problematisch ist die bisherige Unabdingbarkeit der Abgabe dann, wenn wegen der Art der Arbeit objektiv schwerbehinderte Menschen nicht beschäftigt werden können oder dürfen. Eine Entlastungsmöglichkeit müsste aber auch schon dann eingeräumt werden, wenn der Arbeitgeber sich nachweislich und intensiv und in Zusammenarbeit mit allen unterstützenden Diensten um die Vermittlung eines Behinderten bemüht hat und der Fehlschlag aller Anstrengungen ihm nicht anzurechnen ist. Der ZDH regt an, die Regelung einer entsprechenden Entlastungsmöglichkeit im Gesetzgebungsverfahren zu überprüfen.

zu Nr. 13 Buchstabe b: § 75 Abs. 2 a

Laut Gesetzesbegründung sollen mit der Einführung des Absatzes 2 a Arbeitgeber unterstützt werden, die schwerbehinderte Menschen in ein Arbeitsverhältnis übernehmen, nachdem diese Arbeitnehmer dem Betrieb zunächst von einem Verleiher zur Arbeitsleistung überlassen wurden. Die vorgesehene Anrechnungsmöglichkeit ist allerdings beschränkt auf das Kalenderjahr der Übernahme.

Es stellt sich hier die Frage, ob sich die beabsichtigte Unterstützung der Arbeitgeber nicht vielmehr als Belastung herausstellt, weil sich dadurch das Anzeigeverfahren verkompliziert. Das ohnehin komplizierte Anzeigeverfahren sollte nicht noch komplizierter werden. Daher sind Ausnahmetatbestände allenfalls dann zulässig, wenn von Ihnen ein deutlicher Anreiz gesetzt wird, schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Die vorgesehene Anrechnung ist beschränkt auf das Kalenderjahr der Übernahme. Das kann im Einzelfall eine nur marginale finanzielle Entlastung des Arbeitgebers bedeuten, die wohl kaum einen Anreiz setzen kann, schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Das Anzeigeverfahren sollte daher nicht durch diesen Ausnahmetatbestand, der nur eine marginale Entlastung für den Arbeitgeber vorsieht, verkompliziert werden. Weniger ist oft mehr.

zu Nr. 14 Buchstabe b: § 76 Abs. 2 Satz 3

Die Neuregelung in Satz 3 soll die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Übernahme schwerbehinderter Auszubildender in ein Arbeitsverhältnis erhöhen. Daher wird bei Übernahme eines schwerbehinderten Auszubildenden die Mehrfachanrechnung im ersten Jahr der Beschäftigung fortgeführt. Auch hierbei handelt es sich um eine marginale Entlastung der Arbeitgeber, von der kaum ein Anreiz gesetzt wird, schwerbehinderte Auszubildende zu übernehmen. Um die Übernahmbereitschaft der Arbeitgeber zu stärken, sollte die auf das erste Beschäftigungsjahr beschränkte Vergünstigung auf drei Jahre und auf bis zu drei Pflichtarbeitsplätze (vgl. § 76 Abs. 1 SGB IX) erweitert werden. Eine nur marginale Entlastung verkompliziert lediglich das Anzeigeverfahren, ohne die gewünschten Anreize zu setzen.

zu Nr. 20: § 84 Abs. 2

Ausweislich der Gesetzesbegründung wird § 84 Abs. 2 neu gefasst, um ein betriebliches Eingliederungsmanagement bei gesundheitlichen Störungen sicherzustellen.

Die vorgesehene Neufassung des § 84 Abs. 2 SGB IX ist entschieden abzulehnen. Der Gesetzentwurf sieht gegenüber dem geltenden Recht deutlich verschärfte und verwaltungsaufwändige Pflichten des Arbeitgebers vor. So muss der Arbeitgeber nach dem Entwurf bereits dann tätig werden, wenn der Beschäftigte länger als sechs Wochen oder wiederholt arbeitsunfähig ist (derzeit: länger als drei Monate ununterbrochen arbeitsunfähig).

zu Nr. 24 Buchstabe b und Nr. 28 Buchstabe b: §§ 102 Abs. 2 Satz 7, 111 Abs. 3 Nr. 5 a

Nach §§ 102 Abs. 2 Satz 7, 111 Abs. 3 Nr. 5 a des Gesetzentwurfs benennt das Integrationsamt in enger Abstimmung mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes Ansprechpartner, die in Handwerkskammern sowie in Industrie- und Handelskammern für die Arbeitgeber zur Verfügung stehen, um sie über die Aufgaben und Funktion der Integrationsfachdienste aufzuklären, über Möglichkeiten der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben zu informieren und Kontakt zum Integrationsfachdienst herzustellen.

Die Strukturverantwortung für die Integrationsfachdienste soll nach dem Gesetzentwurf der Bundesanstalt für Arbeit auf die Integrationsämter verlagert werden. Nach der Gesetzesbegründung kommt den Integrationsämtern deshalb die Aufgabe zu, dafür Sorge zu tragen, dass die Tätigkeit der Integrationsfachdienste bei den Arbeitgebern besser als in der Vergangenheit eingeführt wird. Dabei sollen sie Unterstützung durch Ansprechpartner bei den Kammern erhalten.

Auch die neue Regelung in § 111 Abs. 3 Nr. 5 a regelt, dass die Integrationsfachdienste noch stärker als bisher mit den jeweiligen Kammern und berufsständischen Organisationen eng zusammenarbeiten. Die Begründung führt hierzu näher aus, dass gerade für kleine und mittlere Arbeitgeber die Kammern wichtige Ansprechpartner sind. In Zusammenarbeit mit den Kammern sollen die Integrationsfachdienste die Arbeitgeber beraten und geeignete Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erschließen.

Diese Regelungen knüpfen an erfolgreiche Modellprojekte zwischen einigen Handwerkskammern und Integrationsämtern an, die in den vorbereitenden Gesprächen dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung vorgestellt wurden. Bei diesen Modellprojekten wird aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe ein „Integrationsberater“ bei den Handwerkskammern finanziert, der u. a. auch für Beschäftigungsmöglichkeiten schwerbehinderter Menschen wirbt und diese erschließt. Dadurch ergibt sich die Chance auch mit den Betrieben in Verbindung zu treten, die weniger als 20 Arbeitsplätze im Sinne des § 71 Abs. 1 SGB IX haben. Die Nutzung der Organisationsstruktur des Handwerks erweist sich als „Türöffner“ bei der Beratung der Betriebe und der Erschließung geeigneter Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen. Eine Ausweitung der Projekte wäre daher wünschenswert, ist aber

nur dann zu erreichen, wenn deren Finanzierung durch die Ausgleichsabgabeverordnung sicher gestellt wird. Werden keine finanziellen Mittel aus der Ausgleichsabgabe für die Förderung dieser Projekte bereit gestellt, verbleibt es bei der „konventionellen“ Beratung der Handwerkskammern.

Bereits nach der Handwerksordnung besteht eine umfassende Rechtspflicht der Handwerkskammern, Betriebe und Beschäftigte in allen Fragen des Arbeitsrechts einschl. der Anbahnung von Arbeitsverhältnissen zu beraten. Der BGH hat mit Urteil vom 22.02.2001, AZ: III ZR150/00, bekräftigt, dass die Handwerkskammern nach den §§ 90 Abs. 1, 91 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 9 HWO verpflichtet sind, „den Mitgliedern der Kammer bei allen mit ihrem Beruf zusammenhängenden Fragen beratend und helfend zur Seite zu stehen“, und unter Hinweis auf früherer BGH-Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass sich die Durchführung dieser Beratungsdienste als Ausübung eines öffentlichen Amtes darstellt.

Soll die leistungsfähige Beraterstruktur der Handwerkskammer über diese Pflichten hinaus nach dem Vorbild der bestehenden Modellprojekte für die Werbung und Erschließung von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen gewonnen werden, so ist die Finanzierung dieser Projekte zu regeln. Dies ist bislang nicht geschehen. Geschieht dies nicht, werden keine positiven Impulse von der Einführung der Regelungen in den §§ 102 Abs. 2 Satz 7, 111 Abs. 3 Nr. 5 a SGB IX für die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen ausgehen.

zu Nr. 31: § 125 Abs. 2 und 3

Das Handwerk begrüßt die vorgesehene Beschränkung des Anspruchs auf Zusatzurlaub für schwerbehinderte Menschen. Nach § 125 Abs. 2 und § SGB IX soll der Anspruch auf Zusatzurlaub bei Eintritt oder Wegfall der Schwerbehinderteneigenschaft im Verlauf des Urlaubsjahres künftig nur anteilig für jeden vollen Monat des Bestehens der Schwerbehinderteneigenschaft bestehen. Das geltende Recht, dass hier grundsätzlich den vollen Zusatzurlaub unabhängig vom Zeitpunkt der Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft vorsieht, ist überzogen und nicht nachvollziehbar. Die im § 125 Abs. 3 SGB IX vorgesehene entsprechende Anwendung der Regelungen des Bundesurlaubsgesetzes (Ausschluss der Kumulation von Ansprüchen sowie die Übertragung von Urlaubsansprüchen auf das nachfolgende Kalenderjahr) ist sachgerecht.

zu Art. 5 Änderung der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zu Nr. 5: § 26 a

Nach § 26 a Ausgleichsabgabeverordnung können Arbeitgeber, die ohne Beschäftigungspflicht besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zur Berufsausbildung einstellen, Zuschüsse zu den Gebühren, insbesondere Prüfungsgebühren bei der Berufsausbildung, erhalten. Diese Zuschüsse beziehen sich auf die Kosten der Berufsausbildung. Durch Änderung des Berufsbildungsgesetzes (§ 1 BBiG) wurde die Definition Berufsbildung um die Berufsausbildungsvorbereitung erweitert. Diese richtet sich nach § 50 BBiG an lernbeeinträchtigte oder sozial benachteiligte Personen, deren Entwicklungsstand eine erfolgreiche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder eine gleichwertige Berufsausbildung noch nicht erwarten lässt.

Dieser Personenkreis muss durch umfassende sozialpädagogische Betreuung unterstützt und begleitet werden (§ 50 Abs. 2 BBiG). Dafür müssen Betriebe zusätzliche Kosten übernehmen. Aus diesem Grunde sollte § 26 a neben den Kosten der Berufsausbildung auch auf Kosten der Berufsausbildungsvorbereitung ausgeweitet werden, damit zumindest die erforderlichen Betreuungskosten abgedeckt werden können.

III. Weitere Reformverstellungen des Handwerks

Als besonders kontraproduktiv für die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen erweist sich der zu weit geratene Sonderkündigungsschutz, der zudem mit dem Nachteil einer doppelten Rechtswegzuständigkeit verbunden ist.

Die Kündigung eines schwerbehinderten Arbeitnehmers bedarf der vorherigen Zustimmung des Integrationsamtes. Nach der Zustellung des Zustimmungsbescheides des Integrationsamtes kann der Arbeitgeber die Kündigung nur innerhalb eines Monats aussprechen. Die Entscheidung über die erforderliche Zustimmung des Integrationsamtes ergeht in Form eines Verwaltungsaktes, der nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen vom Arbeitnehmer oder Arbeitgeber angefochten werden kann. Im Streit über die Rechtmäßigkeit der Erteilung oder Verweigerung sind die Verwaltungsgerichte zuständig. Erst wenn hier eine rechtskräftige Entscheidung vorliegt, kann der Arbeitgeber eine Kündigung aussprechen, über deren Wirksamkeit dann noch einmal im Kündigungsschutzrechtsstreit vor den Arbeitsgerichten gestritten werden kann.

Im Falle der Kündigung eines schwerbehinderten Menschen sind also verwaltungsrechtliche wie arbeitsrechtliche Grundsätze zu beachten, die einen Betriebsinhaber leicht überfordern können. Auf Grund des komplizierten Verfahrens treten verstärkt Formfehler auf, die zur Unwirksamkeit der Kündigung führen. Nicht zuletzt stellt das Verfahren einen erheblichen Kostenfaktor für die Betriebe dar. Von Antrag bis Zustimmung vergehen durchschnittlich sieben Wochen. Das bedeutet eine erhebliche finanzielle Zusatzbelastung für die Betriebe.

Wenn aber die Beendigung des Arbeitsverhältnisses in einem solchen Umfang erschwert wird, darf es nicht verwundern, dass im Zweifel dem nicht behinderten Arbeitnehmer bei der Personalauswahl der Vorrang eingeräumt wird. Überzogene Schutzrechte wirken damit diskriminierend für den schwerbehinderten Arbeitssuchenden.

Wenn die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen deutlich reduziert werden soll, müssen auch Betriebe mit bis zu 20 Arbeitsplätzen für die Einstellung schwerbehinderter Menschen gewonnen werden. Dem Ziel der Reduzierung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen würde es auch zugute kommen, wenn Betriebe über die Pflichtquote hinaus Schwerbehinderte einstellen. Dazu ist es erforderlich die Einstellungshemmnisse zu Lasten der schwerbehinderten Bewerber abzubauen.

Im Übrigen ist das Verfahren des Sonderkündigungsschutzes für Schwerbehinderte aus arbeitsrechtlicher Sicht überflüssig, denn die Arbeitsrechtsprechung berücksichtigt den Umstand der Schwerbehinderung im Rahmen der Interessenabwägung (bei personen- und verhaltensbedingter Kündigung) und bei der Sozialauswahl (bei der betriebsbedingten Kündigung). Man kann also auf das komplizierte und zeitraubende Verfahren des Kündigungsschutzes Schwerbehinderter verzichten, ohne dabei deren Kündigungsschutz materiell-rechtlich zu beschneiden.

Daher fordert das Handwerk, die Vorschriften des besonderen Kündigungsschutzes zu streichen. Die „Türöffner“-Funktion des besonderen Kündigungsschutzes für die Integrationsämter sollte durch Regelungen erreicht werden, die weniger diskriminierend für schwerbehinderte Arbeitsuchende wirken.

Auch der Zusatzurlaub für schwerbehinderte Menschen stellt für kleine Unternehmen einen Kostenfaktor dar, der bei der Neueinstellung berücksichtigt wird und sich zu Lasten des schwerbehinderten Bewerbers auswirkt. Dementsprechend sollten zumindest in einem ersten Reformschritt Betriebe mit bis zu 20 Arbeitsplätzen von der generellen Gewährung von Zusatzurlaub für Schwerbehinderte ausgenommen werden.

Damit würden zwei gravierende Einstellungshindernisse beseitigt und die Einstellungsaussichten von schwerbehinderten Bewerbern erheblich verbessert.

Berlin, den 10. November 2003