

Arbeitsplätze für 50.000 schwerbehinderte Menschen

Wie kann das Versprechen des reformierten Schwerbehindertengesetzes in die Praxis umgesetzt werden?

EINFÜHRUNG von RA Dr. Claus Harmsen

Das Schwerbehindertengesetz hat eine lange Tradition. Es ist ein Schutzgesetz zu Gunsten behinderter Menschen und zeigt Wirkungen in verschiedenen Regelungsbereichen, im Arbeitsleben, in der Sozialversicherung, im Steuerrecht und in weiteren Bereichen. Die Wurzeln des heutigen Schwerbehindertengesetzes gehen weit in das letzte Jahrhundert zurück. Während man damals, mit immerhin sehr fortschrittlichen Gesetzen wie Mannschaftsversorgungsgesetz oder dem Militärpensionsgesetz ausschließlich an die verwundeten Soldaten dachte, wurde schon kurze Zeit später die staatliche Unfallversicherung geregelt. Während man damals nur an finanzielle Entschädigungen dachte, konnte der Gedanke der Wiedereingliederung behinderter Menschen in das Erwerbsleben erst im oder nach dem 1. Weltkrieg verwirklicht werden. Immerhin bleibt festzuhalten, daß der Gesetzgeber in Anbetracht einer Zahl von 900.000 Kriegsbeschädigten vor völlig neuen Dimensionen stand und demzufolge bereits 1920 ein Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter konzipierte. Bereits damals wurden die Arbeitgeber verpflichtet, einen bestimmten Teil ihrer Arbeitsplätze mit anerkannten Schwerbeschädigten zu besetzen. Der Pflichtsatz lag 1924 bei 2 %. Auch den Gedanken der Gleichstellung kannte man damals bereits schon. Die Dimensionen des 2. Weltkrieges waren noch viel schlimmer nämlich 1,5 Mio. Kriegsbeschädigte, von denen etwa die Hälfte mehr als 50 % erwerbsgemindert waren. Erneut war der politische Gesetzgeber gefordert, zum Schutze dieser Menschen gesetzliche Regelungen zu schaffen, dies geschah mit der Verabschiedung des Schwerbeschädigtengesetzes von 1953. Schon damals kannte man die sogenannten Pflichtplätze, die Arbeitgeber mit Schwerbeschädigten zu besetzen hatten und schon damals kannte man die Problematik, daß trotz dieser Regelung schwerbeschädigte Arbeitnehmer ohne Tätigkeit waren. So kam es folgerichtig im Jahre 1961 zu einer Novellierung des Gesetzes mit dem Ziel, die Zahl der offenen Pflichtplätze zu vermindern, was aber nicht erreicht werden konnte.

Erst unter der sozialliberalen Regierung von Willy Brandt wurde laut Regierungserklärung vom 28. 10.1969 angekündigt, daß die Bundesregierung um verstärkte Maßnahmen bemüht sein werde, den Benachteiligten und Behinderten in Beruf und Gesellschaft, wo immer dies möglich ist, Chancen eröffnen werde. Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, daß der bis dahin definierte Personenkreis der Schwerbeschädigten ausgeweitet wurde. Und zwar in der Weise, daß unabhängig von der Ursache der Behinderung alle Behinderten in den Geltungsbereich des Gesetzes eingezogen werden sollten. Auch die Bezeichnung änderte sich von „schwerbeschädigt“ zu „schwerbehindert“. Der soziale Schutzgedanke wurde damit in der Weise konkretisiert, daß auch Zivilpersonen, wie Kinder und ältere Menschen, bei Vorliegen von beeinträchtigenden Behinderungen unter den Schutz des neuen Schwerbehindertengesetzes fielen.

Verbessert wurde auch die Situation behinderter Menschen in Behindertenwerkstätten. Ein wichtiger Gedanke des neuen Gesetzes war auch die Regelung über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter bei Vorliegen ganz bestimmter Voraussetzungen. Mit Blick auf die dadurch verbundene Kostenlast kann man sich heute vorstellen, daß diese Regelung außerordentlich umstritten war. Die Debatte um die Verbesserung des Schwerbehindertenrechts in der damaligen Zeit ist zugegebenerweise sehr emotional geführt worden. Die Arbeitgeber befürchteten einerseits eine Kostenbelastung für einen, wie sie argumentierten, gesetzlich normierten Regelungssachverhalt, den sie nicht zu vertreten hätten. Gerne wurde auch damit argumentiert, daß man für bestimmte Arbeitsplätze keine schwerbehinderten qualifizierten Arbeitnehmer bekommen würde und durch Zahlung der Ausgleichsabgabe dafür dann entsprechend bestraft würde. Auf der Seite der Schwerbehinderten hingegen, insbesondere durch die entsprechenden Verbände, die die Interessen der Schwerbehinderten vertraten und vertreten, wurde die Angst der Arbeitgeber angeprangert, sich aus Furcht vor gesetzlichen Schutzbestimmungen von der Einstellung Schwerbehinderter fernzuhalten. Die berühmte Freikaufthese machte insbesondere im Jahr der Behinderten 1981 ihre Runde. Diese besagt im Kern, daß Arbeitgeber lieber die Ausgleichsabgabe zahlen würden, statt Behinderte einzustellen. Dies haben die Arbeitgeber, vertreten durch Ihre Verbände natürlich erbost zurückgewiesen. Doch noch im gleichen Jahr wurde diese Freikaufthese durch eine wissenschaftliche Arbeit bewiesen.

Das Ergebnis des neuen Schwerbehindertengesetzes war leider nicht ganz so erfolgreich, wie man sich das vorgestellt hatte. Demzufolge gab es eine Reihe von beschäftigungspolitischen Sonderprogrammen mit denen die beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber mit finanziellen Anreizen dazu angehalten werden sollten, mehr Schwerbehinderte einzustellen.

Die geschilderte historische Entwicklung muß man sich sehr sorgfältig vor Augen führen, wenn man die nunmehr zum 01. Oktober 2000 erfolgte neuerliche Novellierung des Schwerbehindertengesetzes betrachtet. Denn immer war die gesetzliche Regelung eine Reaktion auf die tatsächlichen Verhältnisse im Arbeits- und Wirtschaftsleben und in der Gesellschaft. Immer stand der spezifische Schutzgedanke im Vordergrund. Nicht vergessen werden soll bei der historischen Betrachtung, daß es auch in der früheren DDR ein Schwerbeschädigtengesetz gab, mit gleichen oder ähnlichen Regeln wie in der Bundesrepublik Deutschland.

Das neue Gesetz, das seit dem 01. Oktober 2000 in Kraft ist, nennt sich „Gesetz zur Sicherung der Eingliederung in Arbeit, Beruf und Gesellschaft“. Auch mit diesem Gesetz hat die Regierung auf die Zustände im Arbeits- und Wirtschaftsleben, wie auch in der Gesellschaft reagiert. Die Beschäftigungsquote für beschäftigungspflichtige Arbeitgeber wurde, nicht ohne Proteste, auf 5 % herabgesetzt. Allerdings nur für einen Zeitraum von zwei Jahren. Die erklärte Zielsetzung der Bundesregierung ist es, durch diese Herabsenkung mindestens 25 % weniger arbeitslose Schwerbehinderte zu haben, wird dieses Etappenziel nicht erreicht, dann gilt wieder die alte Regelung von 6 %. Die sehr umstrittene Ausgleichsabgabe beträgt nunmehr 200,00 DM, bei einer jahresdurchschnittlichen

Beschäftigungsquote von 3 % bis weniger als den geltenden Pflichtsatz, 350,00 DM, also ein erhöhter Wert bei einer Beschäftigungsquote von 2 % bis weniger als 3 % und 500,00 DM bei einer jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsquote von 0 bis weniger als 2 %. Die Beträge verstehen sich jeweils pro Monat und unbesetzten Pflichtplatz. Diese Regelung gilt auch weiter, wenn die Beschäftigungsquote nach Ablauf der erwähnten zwei Probejahre, wieder auf 6 % heraufgesetzt werden sollte. Interessant an dem Gesetzgebungsverfahren, im Gegensatz zu den früheren ist es, daß im Rahmen einer mehr oder weniger konzertierten Aktion alle am Gesetzgebungsverfahren und an der Thematik Beteiligten zusammengearbeitet haben, in dem gemeinsamen Bemühen, den schwerbehinderten Arbeitslosen eine Sicherheit durch gesetzlich garantierte Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber zu geben. Dies ist nicht selbstverständlich, wie man aus den Gesetzgebungsverfahren der Vergangenheit weiß. Inzwischen haben allerdings auch sehr viele Arbeitgeber erkannt, daß schwerbehinderte Menschen und gerade diese, außerordentlich leistungsfähige und leistungswillige Arbeitnehmer sind. Oftmals trifft man auch den Sachverhalt an, daß behinderte Arbeitnehmer ihre Leistungen besonders unter Beweis stellen wollen, um damit zu dokumentieren, daß die Behinderung im Grunde genommen nebensächlich ist. Trotz der gesetzlichen Regelungen zum Schutze schwerbehinderter Arbeitnehmer haben sich zunehmend Arbeitgeber dazu durchgerungen, auch und verstärkt Schwerbehinderte einzustellen. Allerdings noch nicht in dem Umfange, wie dies gesetzlich und auch gesellschaftspolitisch oder sozialpolitisch wünschenswert wäre. Es gibt eine Vielzahl von arbeitsrechtlichen Möglichkeiten, einen qualifizierten schwerbehinderten Arbeitnehmer zu testen, und zwar bevor ein entgeltlicher Arbeitsvertrag abgeschlossen wird mit der immer noch sehr gefürchteten Kündigungsschutzbestimmung für schwerbehinderte Arbeitnehmer. So kann man beispielsweise vorgeschaltete Probearbeitsverträge konzipieren, man kann zeitlich befristete Arbeitsverträge anbieten, um dem Schwerbehinderten im Unternehmen überhaupt erst einmal einen Einstieg zu ermöglichen, ihn zu beobachten und zu beurteilen und dann aufgrund seiner Leistungskraft entscheiden, ihn in einen anderen möglicherweise qualifizierteren Arbeitsbereich zu versetzen. Dies seien nur einige Beispiele, die zum Nachdenken anregen sollten.

Ich sehe das neue Schwerbehindertengesetz vom 01. Oktober 2000 als eine außerordentlich große Chance der Bewußtseinsänderung auch sehr vieler kleinerer und mittlerer Arbeitgeber an. Die früher gestellte Frage, ob in Anbetracht der hohen Arbeitslosenzahl Schwerbehinderter die gesetzlichen Regelungen ausreichen und funktionsfähig sind, wurden ständig bejaht. Es kann also nicht am Gesetz liegen, auch nicht an den Absichtserklärungen der jeweiligen Regierungen sondern einzig und allein daran, daß die verpflichteten Arbeitgeber diese ihnen obliegende Beschäftigungspflicht wirklich ernst nehmen und alle Mittel prüfen, um qualifizierte schwerbehinderte Arbeitnehmer vom Markt wegzubekommen. Nicht unerwähnt soll dabei aber auch bleiben, daß auch die Schwerbehinderten selbst gefordert sind, ihren Teil zum Erfolg dieses Gesetzes beizutragen. Dies kann nicht in der Weise passieren, daß man als Anspruchsdenkender Forderungen stellt, sondern nur in der Weise, daß man konstruktiv mitarbeitet, offen und ehrlich dem jeweiligen Arbeitgeber Hinweise über die spezifische Art und die Auswirkungen der jeweiligen Behinderung

auf den Beruf oder die jeweilige Tätigkeit gibt. In einem solchen vertrauensvollen Gespräch können sehr schnell beiderseits Barrieren und Hemmschwellen abgebaut werden, die, was zu hoffen steht, dann zu einer dauerhaften Beschäftigung führen. Noch einmal: das neue Schwerbehindertengesetz ist eine gute und sinnvoll überlegte Reaktion auf die heutigen tatsächlichen Gegebenheiten. Damals wie heute kann der Erfolg des Schwerbehindertengesetzes allerdings nur sichergestellt werden, wenn alle hieran Beteiligten auch in der Praxis ihren Beitrag leisten. Schließlich sei auch noch gesagt, daß es in vielen großen Industrienationen überhaupt keine Schwerbehindertengesetze oder vergleichbare gesetzliche Regelungen gibt, gleichwohl aber der staatliche Schutzgedanke gegenüber den Behinderten sehr stark ausgeprägt ist. Wie selbstverständlich werden in solchen Ländern Blinde, Gehörlose, Rollstuhlfahrer und andere visuell Behinderte eingestellt und verrichten dort ihre Arbeit wie alle anderen auch, ohne besondere Schutzrechte, ohne besondere Vergünstigungen. Es wäre schön, wenn auch wir solche Verhältnisse hätten, doch der historische Rückblick vor dem Hintergrund politischer kriegerischer Ereignisse läßt deutlich werden, daß der deutsche Staat überhaupt keine andere Wahl hatte, die Belange geschädigter Menschen durch gesetzliche Regelungen aufzugreifen. Wenn es gelingen sollte, die Absicht des neuen Schwerbehindertengesetzes in die Tat umzusetzen, die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Arbeitnehmer um mehr als ein Viertel zu senken, dann hat dieses Gesetz seine Berechtigung und wäre ein Meilenstein für die weitere spätere Entwicklung des Schwerbehindertenrechts. Und last but not least ist die Einbeziehung des Schwerbehindertenrechtes als Teil 2 in das Sozialgesetzbuch IX ein Beweis für eine sinnvolle gesetzliche Konstruktion nämlich die Verknüpfung des Rehabilitationsrechtes mit dem Schwerbehindertenrecht, was insbesondere zu einer Verbesserung der Kooperationen zwischen den jeweiligen Integrationsämtern bzw. der Rehabilitationsträger beiträgt.