

– Fachbeitrag D21-2019 –

12.11.2019

Arbeitsteilhabepolitik in Deutschland – Erfahrungen kollektiver und individueller Teilhabe und Zusammenarbeit¹

Teil II: Duale Zuständigkeit von Arbeitgebern und Staat für die Prävention von Arbeitsbeeinträchtigung – Verantwortung der Arbeitgeber²

Von Prof. Dr. Felix Welti, Universität Kassel

In Deutschland sind sowohl Arbeitgeber als auch der Staat für die Prävention und Rehabilitation von Arbeitsbeeinträchtigung³ verantwortlich.⁴ Die deutsche Sozialpolitik hat einerseits die Lösung sozialer Probleme ausgelagert, die Verantwortlichkeit mit größeren Einheiten geteilt und andererseits Lösungen internalisiert, indem sie Verantwortung auf die Gesellschaft zurückübertragen hat.⁵ Die Gesetze für schwerbehinderte Menschen sind ein Beispiel: Die Gesetzgebung reinternalisierte die Verantwortung für soziale Probleme auf Unternehmen, da die Umstände nach beiden Weltkriegen gezeigt haben, dass eine Lösung ohne sie nicht möglich war. Allerdings lagern die Integrationsämter einen Teil der Kosten der Prävention und Rehabilitation von Arbeitsbeeinträchtigung durch die

¹ Dieser Beitrag wurde unter www.reha-recht.de als Fachbeitrag D21-2019 in der Kategorie D: Konzepte und Politik veröffentlicht; Zitiervorschlag: Welti: Arbeitsteilhabepolitik in Deutschland – Erfahrungen kollektiver und individueller Teilhabe und Zusammenarbeit – Teil II: Duale Zuständigkeit von Arbeitgebern und Staat für die Prävention von Arbeitsunfähigkeit – Verantwortung der Arbeitgeber; Beitrag D21-2019 unter www.reha-recht.de; 12.11.2019. Es handelt sich um eine Übersetzung des Beitrags Welti, F. (2019), Work Disability Policy in Germany. Experiences of Collective and Individual Participation and Cooperation, in: MacEachen, E. (ed.), The Science and Politics of Work Disability Prevention, New York: Routledge, 50–71. Die Übersetzung des Textes wurde von Helmuth Krämer, LL.M, Legalitas, München, besorgt. Der Autor dankt Oskar Mittag für Empfehlungen und Diskussionen, die das Verfassen dieses Beitrags unterstützten.

² Dies ist der zweite von insgesamt vier Beitragsteilen (Beiträge D20-2019, D21-2019, D22-2019 und D23-2019). Das Literaturverzeichnis findet sich am Ende von Beitrag D23-2019.

³ Im englischsprachigen Original werden die Begriffe Disability, Work Disability, Work Disability Prevention und Work Disability Policy benutzt. Für die Übersetzung von (Work) Disability sind die Begriffe Arbeitsbeeinträchtigung, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitsteilhabebbeeinträchtigung, Beeinträchtigung der Beschäftigungsfähigkeit, Erwerbsbeeinträchtigung und Erwerbsunfähigkeit in Betracht gezogen worden. Schließlich haben wir uns für Arbeitsbeeinträchtigung entschieden. Dieser Begriff ist im Deutschen mit keiner feststehenden rechtlichen Bedeutung versehen und drückt aus, dass die Teilhabe am Arbeitsleben auch graduell beeinträchtigt sein kann. An der Diskussion dieser Frage haben sich René Dittmann, Friedrich Mehrhoff, Oskar Mittag und Felix Welti beteiligt.

⁴ Welti & Groskreutz, 2013a.

⁵ Zacher, 2013.

Erhebung der Ausgleichsabgabe wieder aus. Später haben Reformen wieder einen Ausgleich der Verantwortlichkeiten von Regierung und Arbeitgebern vorgenommen.

Im Laufe der letzten 20 Jahre wurde der Schwerpunkt erneut auf die Verantwortlichkeit der Arbeitgeber gelenkt. Frühverrentungsmaßnahmen liefen aus und es gab eine Tendenz zu Kürzungen von Sozialversicherungskosten und -beiträgen. Den Arbeitgebern wurden Antidiskriminierungsgesetze auferlegt und in letzter Zeit haben die Unternehmen wegen der Alterung der Erwerbsbevölkerung und der guten Konjunktur ein größeres Interesse an der Sicherung von Fachkräften entwickelt⁶.

I. Zuständigkeit der Arbeitgeber für Gesundheit und Sicherheit

Im Rahmen des EU-Rechts (Richtlinie 89/391/EWG; Richtlinie 91/383/EWG) liegt die Arbeitssicherheit und die Gesundheit am Arbeitsplatz in der Hauptverantwortung der Arbeitgeber, die zum Teil auf die Barrierefreiheit des Arbeitsplatzes ausgedehnt wurde.⁷ Bei der Übernahme dieser Verantwortung werden Arbeitgeber von den Unfallversicherungsträgern sowohl unterstützt als auch überwacht. Zusammen mit Gewerkschaftsvertretern bilden Arbeitgebervertreter die Selbstverwaltungsgremien der Unfallversicherungsträger, welche die Sicherheits- und Präventionsstandards setzen.

Gemäß der Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG), also Teil des EU Rahmens, sind die Arbeitgeber für die angemessenen Vorkehrungen am Arbeitsplatz als Teil der Nichtdiskriminierung verantwortlich. Ungleichbehandlung ist nur noch erlaubt, wenn diese wegen des Stellenprofils erforderlich ist. Arbeitgeber müssen zudem Präventivmaßnahmen gegen Diskriminierung ergreifen; zum Beispiel durch Kollegen.⁸

Im Falle von vorübergehender Arbeitsunfähigkeit und Rehabilitation ist der Arbeitgeber zur Entgeltfortzahlung über einen Zeitraum von sechs Wochen verpflichtet. Nach sechs (nicht notwendiger Weise ununterbrochenen) Wochen der Arbeitsunfähigkeit in einem Jahr ist der Arbeitgeber verpflichtet ein Betriebliches Eingliederungsmanagement anzubieten. Dies beinhaltet einen individuellen Prozess zur Überwindung der Arbeitsunfähigkeit unter Beteiligung des Betriebsrates, der Schwerbehindertenvertretung und, soweit erforderlich, des Betriebsarztes, öffentlicher Rehabilitationsträger und des Integrationsamts. Eingliederungsmanagement funktioniert in größeren Unternehmen, wo es auf Unternehmensebene durch verbindliche Vereinbarungen umgesetzt wird, bereits gut. Allerdings wird Wiedereingliederung in kleinen und mittleren Unternehmen oft nicht gut gehandhabt, besonders wenn kein Betriebsrat vorhanden ist.⁹ Hat ein Arbeitgeber keine Wiedereingliederung versucht, ist es schwieriger, einen krank gemeldeten Arbeitnehmer zu

⁶ Siehe www.unternehmensforum.org.

⁷ Groskreutz & Welti, 2016.

⁸ Fuerst, 2009; Kocher & Wenckebach, 2013

⁹ Welti u. a, 2011.

kündigen, wenn das Arbeitsgericht aufgrund der Kündigungsschutzklage des Arbeitnehmers das Vorliegen eines rechtfertigenden Grundes prüft¹⁰ oder im Falle eines schwerbehinderten Arbeitnehmers, wenn die Kündigung vom Integrationsamt genehmigt werden muss.¹¹

Die Quote der zu beschäftigenden schwerbehinderten Menschen ist für alle Arbeitgeber mit mehr als 19 Arbeitnehmern rechtlich bindend und beträgt zurzeit 5 % für private Arbeitgeber und 6 % für öffentliche Arbeitgeber. Die Ausgleichsabgabe hängt davon ab, wie weit der Arbeitgeber hinter der Quote zurückbleibt: von 125 Euro bis 320 Euro im Monat für jeden fehlenden behinderten Beschäftigten. Mit diesen Abgaben werden der Ausgleichsfonds und Leistungen des Integrationsamts finanziert und beliefen sich 2015 auf insgesamt 550 Millionen Euro (weniger als 0,5 % des Bundeshaushalts für Soziales). Die gesamte Ausgleichsabgabe wird für die Förderung der individuellen Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen ausgegeben. Über die konkrete Verwendung der Ausgleichsabgabe wird unter Mitwirkung der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Behindertenorganisationen (§§ 154–62 SGB IX) entschieden.

Der Status eines Schwerbehinderten wird vom Versorgungsamt, einem Amt auf Landesebene, bestimmt. Schwerbehindert sind Menschen, bei denen ein Grad der Behinderung von 50 % bis 100 % vorliegt. Menschen mit einem Grad der Behinderung zwischen 30 % und 49 % werden schwerbehinderten Menschen von der Bundesagentur für Arbeit gleichgestellt, wenn sie ohne diesen Status keine Arbeitsstelle finden oder diese nicht behalten können. Dieses System der Behinderungsgrade wurde von dem System der Kriegsopferversorgung und Unfallversicherung übernommen, wo es immer noch zur Rentenberechnung dient. Die medizinische Beurteilung des Behinderungsgrades ist detailliert geregelt. In den letzten Jahrzehnten gab es Versuche sie an ein modernes Konzept der Behinderung heranzuführen und insbesondere die Barrieren zu berücksichtigen, denen chronisch kranke und psychisch behinderte Menschen bei der Arbeitssuche gegenüberstehen. So werden beispielsweise Menschen mit Diabetes nunmehr anders als bisher auf Initiative des Bundessozialgerichts nach anderen, eher teilhabeorientierten Kriterien als behindert anerkannt.¹² Diese Änderung des Konzepts der Behinderung wurde durch die ICF, die UN-Behindertenrechtskonvention und die Richtlinie des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG) vorangetrieben. Insbesondere der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat Menschen mit chronischen- oder Langzeiterkrankungen¹³ und extrem übergewichtige Menschen in den Anwendungsbereich der

¹⁰ BAG, Beschluss vom 13. März 2012 – 1 ABR 78/10 –, BAGE 141, 42–47; Kohte, 2008.

¹¹ BVerwG, Beschluss vom 19. August 2013 – 5 B 47/13 –, juris.

¹² BSG, Urteil vom 24. April 2008 – B 9/9a SB 10/06 R –, SozR 4-3250 § 69 Nr. 9; Knickrehm, 2008.

¹³ EuGH, Urteil vom 11. Juli 2006 – C-13/05 –, juris.

Antidiskriminierungsrichtlinie des Gerichts eingeschlossen¹⁴ und das deutsche Bundesarbeitsgericht hatte einen HIV-infizierten Beschäftigten ohne Symptome als behindert im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes anerkannt¹⁵.

Die Anerkennung als Schwerbehinderter hat nicht zur Folge, dass man als erwerbsgemindert gilt oder einen Rentenanspruch erwirbt. In Deutschland wurde dieser Status ganz im Gegenteil zur Förderung der Beschäftigung behinderter Menschen geschaffen. Schwerbehinderte haben allerdings zwei Jahre vor anderen Menschen Anspruch auf die volle Altersrente¹⁶. Die Anerkennung als Schwerbehinderter gewährt konkrete Arbeitnehmerrechte am Arbeitsplatz, insbesondere das Recht auf klar definierte angemessene Vorkehrungen und zusätzliche fünf Urlaubstage. Die Kündigung eines schwerbehinderten Beschäftigten bedarf der Genehmigung des Integrationsamts, die möglicherweise nicht erteilt wird, wenn die Kündigung auf der Behinderung und auf fehlenden Vorkehrungen beruht. Die Anerkennung als Schwerbehinderter berechtigt die Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber zudem zu Förderungen zur Erhaltung des Arbeitsplatzes durch das Integrationsamt.

Ihre Meinung zu diesem Fachbeitrag ist von großem Interesse für uns.
Wir freuen uns auf Ihren Kommentar auf www.reha-recht.de.

¹⁴ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2014 – C-354/13 –, juris.

¹⁵ Aichele, 2016; BAG, Urteil vom 19. Dezember 2013 – 6 AZR 190/12 –, BAGE 147, 60–88.

¹⁶ Die Regelaltersgrenze für Altersrenten steigt kontinuierlich von 65 auf 67 Jahre an. Menschen, die nach 1946 geboren wurden, können eine Rente ab 65 Jahren erhalten. Menschen, die nach 1964 geboren wurden, müssen bis zum Alter von 67 Jahren warten.