

Behinderteneinstellungsgesetz

Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft
Freie Wohlfahrt (BAG)

6. September 2010



Präambel

Menschen mit Behinderungen erfahren im Laufe ihres Lebens immer wieder Diskriminierungen. Diese beginnen oft schon im frühen Kindesalter und setzen sich im Bildungs- bzw. Arbeitsbereich bis hin zur Pension fort. Speziell am Arbeitsmarkt haben Menschen mit Behinderungen nicht die gleichen Chancen wie Menschen ohne Behinderungen.

Um Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben, am so genannten 1. Arbeitsmarkt eine Beschäftigung aufnehmen zu können, müssen Änderungen im Behinderteneinstellungsgesetz erfolgen.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt hat sich zum Ziel gesetzt, Änderungen im Behinderteneinstellungsgesetz im Sinne von Menschen mit Behinderungen zu forcieren, und macht mit diesem Positionspapier eine Reihe von Vorschlägen, wie dies gelingen könnte. Damit soll erreicht werden, dass Menschen mit Behinderungen diskriminierungsfrei am 1. Arbeitsmarkt teilnehmen können. Die BAG ist gerne bereit, bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen mitzuwirken und als Partner mit der öffentlichen Hand und weiteren Akteuren zusammenzuarbeiten.

Ausgangslage

Österreich regelt den Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen über ein Quotensystem, ebenso wie viele andere europäische Länder, wie z.B. Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Rumänien, Serbien, Spanien, Slowakei, Slowenien, etc. Diese Systeme unterscheiden sich jedoch massiv in der Ausgestaltung, so wird z.B. in Irland nur eine Quote von öffentlichen ArbeitgeberInnen eingefordert, Belgien sanktioniert ArbeitgeberInnen nicht, wenn diese die Quote nicht einhalten, Italien fordert im Gegenzug von den säumigen Unternehmen eine Strafzahlung in der Höhe eines durchschnittlichen Monatslohnes ein.

Nordische und angloamerikanische Länder regeln den Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen über starke Antidiskriminierungsgesetze. Diese Gesetze sind so ausgebaut, dass eine Nichteinhaltung für Unternehmen starke finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen würde. Bauliche Barrierefreiheit sowie Integration in den 1. Arbeitsmarkt werden daher in Ländern mit starken Antidiskriminierungsregeln auf gesellschaftlichen Druck erzeugt, im Gegensatz zu staatlichen Quoten- und Gleichstellungssystemen.

Das österreichische System

Es können drei für den Arbeitsmarkt relevante Gruppen von Menschen mit Behinderungen nach Einteilung in der österreichischen Gesetzgebung unterschieden werden:

1. Menschen mit Behinderungen ohne besonderen Status
2. Menschen mit Behinderungen mit Status "begünstigter Behinderter" (relevant für Quotensystem, inkludiert erhöhten Kündigungsschutz, allfällige Arbeitsplatzadaptierungen, Vignette, bzw. Zahlung der Ausgleichstaxe seitens der Unternehmen bei Nichtbeschäftigung etc.)

3. Menschen mit Behinderungen in der Behindertenhilfe (vollbetreutes oder teilbetreutes Wohnen, Werkstätten, etc.)

Zur ersten Gruppe können Menschen mit Behinderungen gezählt werden, die den erhöhten Kündigungsschutz im Rahmen des Status "begünstigter Behinderter" als hinderlich für den Arbeitsmarkt erachten, und daher nicht um diesen Status ansuchen. Diese Gruppe kann zahlenmäßig nur sehr schwer beziffert werden. Laut EU-SILC Erhebung sind 630.000 Personen zwischen 16 und 64 Jahren "behindert im engeren Sinn", d.h. sie haben eine subjektiv wahrgenommene starke Beeinträchtigung, die schon mindestens sechs Monate andauert. 94.388 Menschen haben den Status "begünstigter Behinderter". (Österreichischer Behindertenbericht, 2008, Geschäftsbericht Bundessozialamt, 2009)

Österreich hat die Einstellungspflicht von Menschen mit Behinderung im BEinstG geregelt. Sie ist mit 4% festgelegt, geltend für Betriebe ab 25 MitarbeiterInnen, d.h. pro 25 MitarbeiterInnen muss ein "begünstigt Behinderter" beschäftigt sein. Hierbei handelt es sich immer um Köpfe, d.h. es ist für die Quote unerheblich, ob die MitarbeiterInnen Teilzeit oder Vollzeit, bzw. ob der "begünstigt Behinderte" Teilzeit oder Vollzeit beschäftigt ist. Betriebe, die ihre Einstellungspflicht nicht erfüllen, müssen pro nicht besetzter Pflichtstelle eine festgelegte Ausgleichstaxe zahlen. 2009 lag die Ausgleichstaxe bei 223,- Euro monatlich.

Ebenso im BEinstG ist der besondere Kündigungsschutz geregelt, der für "begünstigt Behinderte" gilt, und nach einer sechsmonatigen Probezeit in Kraft tritt. Eine Kündigung von MitarbeiterInnen mit Behinderungen muss beim Bundessozialamt eingebracht werden. Die Prüfung des Antrages auf Kündigung erfolgt durch den Behindertenausschuss, der aus VertreterInnen von Arbeiterkammer und Gewerkschaftsbund, der Behindertenverbände, des Arbeitsmarktservices, und der zuständigen Landesstelle des Bundessozialamtes zusammengesetzt ist. Die Zustimmung wird nur erteilt, wenn dem Arbeitgeber eine Weiterbeschäftigung nicht zumutbar ist. Da es zu diesem Verfahren keine verbindlichen Richtlinien gibt, empfinden viele Unternehmer den besonderen Kündigungsschutz als unkalkulierbares Risiko.

Zahlen und Daten aus 2009

- 2009 gab es in Österreich 94.388 "begünstigt Behinderte", davon waren 51.089 bei einstellungspflichtigen Unternehmen, 8.438 bei nicht einstellungspflichtigen Unternehmen und 3.792 selbstständig tätig (Summe Erwerbstätige: 63.319). Weitere 31.430 waren nicht erwerbstätig, davon 6.819 mit Bezug von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Karenzgeld oder PensionsanwärterInnen und 24.611 sonstige.
- 2009 gab es 17.113 einstellungspflichtige Unternehmen, davon erfüllten 3.815 ihre Einstellungspflicht.
- Aus dem Ausgleichstaxfonds wurden im Jahr 2009 etwa 88,2 Mio. € für Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausbezahlt.
- 2009 wurden 579 Anträge auf Zustimmung zur Kündigung eingebracht, davon wurden 484 wieder zurückgezogen, 72 zugestimmt und 23 abgewiesen. (Bundessozialamt, Geschäftsbericht 2009)

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich

Daten zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen sind in Österreich sehr limitiert. Die verschiedenen Definitionen von Behinderungen führen dazu, dass keine vollständigen Daten erhoben werden bzw. eine Arbeitslosenquote von Menschen mit Behinderungen nicht berechnet werden kann. (z.B. Bundessozialamt - "begünstigte Behinderte", Arbeitsmarktservice - "Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen", etc.)

Trotz der limitierten Datenlage lassen sich mehrere Trends erkennen:

- Die Arbeitslosigkeit von Personen mit Behinderungen steigt besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.
- 2009 ist der "Bestand an arbeitslosen Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen" (Definition AMS) im Vergleich zum Vorjahr um 14,1% gestiegen (+ 4.409 Personen).
- Arbeitslose Personen mit Behinderungen finden wesentlich schwerer eine Beschäftigung, nur 26 % der Abgänge aus Arbeitslosigkeit münden in ein Beschäftigungsverhältnis im Gegensatz zur allgemeinen Quote von 45,7 %. (AMS)
- Die Arbeitslosigkeit von Personen mit Behinderungen steigt besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.

Der Kündigungsschutz in Österreich

Der besondere Kündigungsschutz, der für "begünstigt Behinderte" bei einem Beschäftigungsverhältnis nach einer sechsmonatigen Probezeit gilt, ist in Österreich hoch umstritten.

ArbeitgeberInnen (Unternehmen):

- Der Kündigungsschutz wird von Unternehmern als schwer kalkulierbares Risiko gesehen. Viele UnternehmerInnen lehnen die Beschäftigung von MitarbeiterInnen mit Behinderung ab, aus Angst, diese bei unvorhersehbaren Problemen nicht kündigen zu können. Der Kündigungsschutz ist somit ein Hindernis bei der Arbeitssuche.
- Der Kündigungsschutz gilt auch für alle Klein- und Mittelunternehmen unter 25 Beschäftigten, die keine Einstellungspflicht von Menschen mit Behinderung haben. Kleine Unternehmen, die demnach "freiwillig" Menschen mit Behinderungen beschäftigen, müssen ebenso den Kündigungsschutz berücksichtigen.
- Zahlreiche Fördermaßnahmen zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung wurden in den letzten Jahren stark ausgebaut („Fördern statt Strafen“). Die emotionale Hürde Kündigungsschutz wurde jedoch nicht geändert. Auch hat eine Verlängerung der Probezeit auf sechs Monate keine Änderung gebracht.

ArbeitnehmerInnen (Menschen mit Behinderungen):

- Gut ausgebildete Menschen mit Behinderung sehen sich mit großen Problemen bei der Arbeitssuche konfrontiert, sie nutzen die Möglichkeit, sich nicht zwingend beim Bundessozialamt als "begünstigter Behinderter" einstufen zu lassen.
- Der Kündigungsschutz ist ein Insider/Outsider Problem: Wer ihn genießt, befürwortet ihn. Wer ihn nicht genießt, empfindet ihn als große Hürde.

Regierung (öffentliche Verwaltung):

Auszug aus dem Regierungsprogramm XXIV. GP (Kapitel Behinderung/Arbeitsmarkt):

- Schaffung und Ausbau von Anreizsystemen und Unterstützungsstrukturen insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, die Menschen mit Behinderung ohne Verpflichtung einstellen bzw. die Quote übererfüllen und Überprüfung des Kündigungsschutzes bei Neueinstellungen bei Klein- und Mittelbetrieben. Dazu soll eine Arbeitsgruppe im Sozialministerium unter Einbeziehung der Sozialpartner eingerichtet werden. Prüfung der Möglichkeiten einer Verbesserung der Wirksamkeit der Ausgleichstaxe für Unternehmen die sich der Einstellungspflicht entziehen, in einer Arbeitsgruppe des Sozialministeriums unter Einbeziehung der Sozialpartner.

Notwendige Änderungen aus Sicht der BAG

Es bedarf eines ausgeglichenen Systems aus einerseits Anreizsystemen für ArbeitgeberInnen (Unternehmen) und andererseits stärkeren Anti-Diskriminierungsregeln in Österreich. Bei einer solchen Ausgestaltung (finanzielle Anreize in Verbindung mit Diskriminierungsschutz) wären unseres Erachtens Regelungen wie der umstrittene Kündigungsschutz nicht mehr notwendig.

ANREIZSYSTEME

Die derzeitigen Anreizsysteme in Österreich sind zu bürokratisch, vielen Unternehmen sind die Möglichkeiten von Arbeitsplatzförderungen nicht bekannt.

Zudem sind die Übergänge von Behindertenhilfe zu Arbeitsmarkt nicht flexibel gestaltet, und führen oft zu einem Verlust von finanziellen Förderungen für Menschen mit Behinderungen.

Daher bedarf es:

- einer zentralen Koordinationsstelle als Anlaufstelle für UnternehmerInnen (one stop shop, Beratung, Vermittlung, Begleitung, Förderungen) und einer zentralen Anlaufstelle für ArbeitnehmerInnen, die im Sinne von case management Unterstützung für Betroffene bietet (one stop shop Beratung, Vermittlung, Begleitung, Förderungen)
- im Fördersystem (und insbesondere bei der Evaluierung von Fördererfolgen) einer Konzentration auf nachhaltige Arbeitsverhältnisse, statt auf bloßen Beschäftigungsbeginn
- einer grundlegenden Änderung der Einschätzungsverordnung und somit einer Änderung der Verleihung des Status "begünstigter Behinderter", im Sinne der ICF Kriterien (WHO), d.h. verstärkter Fokus auf Funktionalität und Potential einer Person statt ausschließlich medizinischer Einschätzung
- einer Erleichterung des Einstiegs am 1. Arbeitsmarkt sowie flexibleren Schnittstellen und Durchlässigkeit zwischen den Systemen der "Behindertenhilfe" und dem "Arbeitsmarkt" (Ausweitung und Adaptierung des Pilotprojektes "Arbeitskreis Rückversicherung" auf ganz Österreich) Wenn der Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt fehlschlägt, muss es die Möglichkeit geben, wieder in das Sozialsystem zurückkehren zu können. (z.B. Aufhebung alter Leistungsansprüche, etc.)
- eines Case Management, dass individuelle Unterstützungspläne für Menschen mit Behinderungen für den Einstieg am Arbeitsmarkt schafft

DISKRIMINIERUNGSSCHUTZ

Die gesetzlichen Regelungen zur Gleichbehandlung in Österreich und insbesondere deren Durchsetzung sind im internationalen Vergleich zu schwach. Diskriminierungen werden kaum sanktioniert und meistens von den Betroffenen nicht einmal eingeklagt. Durch die schwache gesetzliche Verankerung gibt es in der Bevölkerung auch kaum Bewusstsein über die Tragweite von Diskriminierung und die Folgen für die Betroffenen.

Es muss alles daran gesetzt werden, dass Diskriminierungen aufgrund der Behinderung in der Arbeitswelt (Bewerbung, Einstellung, Kündigung) verhindert werden. Der bestehende Kündigungsschutz ist nicht zielführend und muss durch einen starken Diskriminierungsschutz ersetzt werden.

Daher bedarf es:

- erhöhter Strafzahlungen im Falle einer nachgewiesenen Diskriminierung
- einer Ausweitung der Ansprüche auf Beseitigung der Diskriminierung
- einer gesetzlichen Verankerung der positiven Diskriminierung im Bereich der öffentlichen Hand
- Bewusstseinsbildung und Thematisierung "Diskriminierung" in Schulen, berufliche Ausbildungen, Betriebsräten, etc.

SENSIBILISIERUNG UND DATENMATERIAL

Menschen mit Behinderungen sind in Gesellschaften oft nicht sichtbar. Aufgrund fehlenden Datenmaterials gibt es auch zu wenig Problembewusstsein. Diese Kosten von Exklusion sind für Gesellschaften höher als die Kosten von Inklusion (Stichwort sozialer Frieden).

Daher bedarf es:

- einer breit angelegten Bewusstseinskampagne zum Thema "Beitrag von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt"
- statistische Erfassung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit, Ausbildung und weiterer wesentlicher Indikatoren, die die Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt sichtbar machen
- die Aufbereitung von Datenmaterial für den Arbeitsmarkt auch im internationalen Vergleich

QUOTENSYSTEM

Da man erfahrungsgemäß nicht davon ausgehen kann, dass Incentives und Erleichterungen allein reichen werden, um das Ziel einer möglichst hohen Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu erreichen, wird man auf Quoten und Sanktionen auch weiterhin nicht verzichten können.

Das österreichische System mit einer an der Beschäftigtenzahl orientierten Einstellungsverpflichtung und einer Zahlungsverpflichtung („Ausgleichstaxe“) bei Nichterfüllung birgt in der derzeitigen Form aber einige Ungerechtigkeiten, die bei einer Reform des Systems korrigiert werden sollten:

- Die Anknüpfung an die Beschäftigtenzahl benachteiligt Unternehmen mit (branchenbedingt) hohem Personalanteil, insbesondere solche mit einem hohen Anteil an Teilzeitkräften
- Für Betriebe mit einem hohen Lohnniveau fällt die Ausgleichstaxe weniger ins Gewicht als für Betriebe in Niedriglohnbranchen
- Der Wert des von einem "begünstigt Behinderten" eingenommenen Arbeitsplatzes spielt keine Rolle für die Bemessung der Ausgleichstaxe, es gibt dadurch keinen Anreiz, Menschen mit Behinderungen für besser bezahlten Positionen zu suchen und einzustellen
- Ebenso spielt der Behinderungsgrad kaum eine Rolle, es gibt dadurch kaum einen Anreiz Arbeitsplätze für Menschen mit schweren Behinderungen zu schaffen
- Schließlich bleibt unberücksichtigt, wie viele Arbeitsplätze in einem Unternehmen aufgrund der Anforderungen der Tätigkeiten überhaupt mit Menschen mit Behinderungen besetzt werden könnten

Daher bedarf es:

- einer Umstellung des Kopfquotensystems, das sich an der Zahl der Beschäftigten orientiert, auf ein Lohnquotensystem, das sich an der betrieblichen Bruttolohnsumme orientiert. Damit könnten sowohl unterschiedliche Beschäftigungsausmaße als auch unterschiedliche Lohnniveaus adäquat berücksichtigt werden
- die Bewertung der Anstellung nicht nach Zahl der Arbeitsplätze, sondern nach dem ausbezahlten Bruttolohn. Besser bezahlte Arbeitsplätze sollten damit mehr Gewicht bekommen
- der Einbeziehung des Behinderungsgrades bei der Beurteilung der Erfüllung der Einstellungsverpflichtung, insbesondere die Einstellung von Menschen mit intellektueller Behinderung sollte damit begünstigt werden

Konkret könnte eine Neuregelung (basierend auf einer Berechnungsbasis von 20.000 Euro Bruttolohn pro Person und Jahr) wie folgt aussehen:

Pro 750.000 Summe der Löhne und Gehälter in einem Unternehmen müssen 4% für Löhne und Gehälter für Menschen mit Behinderungen aufgewendet werden. Wird diese Summe unterschritten, muss das Unternehmen zwischen 4 und 8 % der Differenz an den Ausgleichstaxfonds leisten. (Die entsprechenden Beträge sollten unter Berücksichtigung des derzeit benötigten Umfangs an Arbeitsplätzen und Ausgleichstaxenerträgen gestaltet werden).

Zu prüfen ist zusätzlich ein Koeffizient, mit dem der Wert des Bruttolohnes je nach Behinderungsgrad oder Integrationsaufwand aufgewertet wird (Bsp. 50% Behinderungsgrad Koeffizient 1,0, 100% Behinderungsgrad Koeffizient 2,0).