



BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

Bundeskammergebäude Bundeswirtschaftskammer

Bundeskammergebäude A-1045 Wien
Postfach 107

An das
Präsidium des Nationalrates
Parlament

Dr. Karl Renner-Ring 3
1010 Wien

St. Hayek

Betreff:	SETZEN „U“ <i>35 GE/1985</i>
Zl:	
Datum:	18. JUNI 1985
Verteilt:	21. Juni 1985 <i>grob</i>

Ihre Zahl/Nachricht vom

Unsere Zahl/Sachbearbeiter

Sp 131/85/Dr.Str/SE

(0222) 65 05

Datum

4489 DW

18.6.1985

Betreff Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das
Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird

Auftragsgemäß übersenden wir Ihnen in der Anlage 25 Ausfertigungen unserer an das Bundesministerium für soziale Verwaltung ergangenen Stellungnahme zum im Betreff genannten Entwurf zur gefälligen Kenntnisnahme.

BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

Für den Generalsekretär:



Beilagen



BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

Bundeswirtschaftskammer

Bundeswirtschaftskammer 1045 Wien
Postfach 107

Bundesministerium für
soziale Verwaltung

Stubenring 1
1010 Wien

Ihre Zahl/Nachricht vom
42.005/2-6/1985
vom 23. April 1985

Unsere Zahl/Sechbearbeiter
Sp 131/85/Dr.Str/BTV

(0222) 65 05
4489 DW

Datum
12.6.1985

Betreff
Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das
Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird

Die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft gestattet sich, zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Invalideneinstellungsgesetz 1969 geändert wird, folgende Stellungnahme abzugeben:

Der vorliegende Entwurf einer Novelle wird von der Handelskammerorganisation aus grundsätzlichen Überlegungen mit aller Entschiedenheit abgelehnt.

Die Wirtschaft bekennt sich sehr wohl zur Beschäftigung von behinderten Personen, sie hat dies in der Vergangenheit wiederholt bewiesen. Die Kammerorganisation glaubt aber, daß das Ziel, möglichst alle Behinderte auf geschützten Arbeitsplätzen unterzubringen, nicht durch erhöhte Ausgleichstaxen, höhere Förderungsmöglichkeiten und durch staatliche Zwangsmaßnahmen erreicht werden kann, sondern vielmehr durch die Bereitschaft der Betriebe, Behinderte überhaupt einzustellen. Diese Bereitschaft wird aber durch den Staat selbst verhindert, der für Behinderte einen fast absoluten Kündigungsschutz gesetzlich eingeführt hat. Aus vielen Gesprächen mit Unternehmern ist bekannt, daß die Bereitschaft zur Einstellung Behindter – auch ohne diverse Förderungen vorhanden wäre, wenn Betriebe auch damit rechnen könnten, Behinderte aus wichtigen Gründen wieder kündigen zu können. Die Alternative geförderter Beschäftigung Invalider abseits der freien Wirtschaft muß unserer Meinung nach sekundär bleiben.

- 2 -

Auch unserer Meinung nach besteht kein Zweifel darüber, daß eine Änderung des Invalideneinstellungsgesetzes notwendig wäre; doch geht der vorgesehene Vorschlag eindeutig in die falsche Richtung. Das Invalideneinstellungsgesetz verfolgte ursprünglich den Sinn, möglichst viele invalide in den Arbeitsprozeß einzugliedern. Nunmehr wird dieses Gesetz immer mehr zur Beschaffung möglichst hoher Beträge für den Ausgleichstaxfonds benutzt.

Zu den einzelnen Bestimmungen des vorliegenden Entwurfes erlauben wir uns folgende Bemerkungen zu machen:

Art. I: Verfassungsmäßige Bundeskompetenz:

Nach der Aufgabenverteilung durch die Bundesverfassung steht dem Bund die gesetzliche Regelung lediglich in einigen Teilbereichen, wie z.B. in der Kriegsopferversorgung, Heeresversorgung, Sozialversicherung und Opferfürsorge zu. Die Regelung aller anderen Bereiche, wie etwa die Rehabilitation von Zivilinvaliden, fällt hingegen gemäß Art. 15 Bundesverfassungsgesetz in die Kompetenz der Länder. 1969 wurde durch eine auf 20 Jahre befristete Verfassungsbestimmung dem Bund die umfassende Gesetzgebungskompetenz übertragen. Gerade der vorliegende Entwurf einschließlich der in den Erläuterungen zum Ausdruck kommenden Entwicklungstendenzen zeigt, daß die zeitliche Befristung der Bundeskompetenz in Bezug auf das Invalideneinstellungsgesetz auch unter dem Aspekt einer "Bremse" gegen unerträgliche Erweiterungen zu sehen und politisch notwendig ist. Es besteht daher nicht nur kein Grund, vier Jahre vor Ablauf der Bundeskompetenz die verfassungsmäßige Kompetenzbefristung bereits aufzuheben, sondern es sollte unserer Auffassung nach auch späterhin ausschließlich der Weg verhältnismäßig kurzfristig befristeter Kompetenzverlängerungen gegangen werden.

§ 1 Abs. 1:

Nach unserer Erfahrung übersteigt die Zahl der vom Gesetz geschaffenen Pflichtstellen bei weitem die Zahl der begünstigten Personen. Die Erläuterungen geben auf Seite 16 selbst zu, daß ein Teil der 44.100 begünstigten Personen weder in Beschäftigung steht, noch in absehbarer Zeit beruflich eingliederbar ist. Angaben über die Zahl der Pflichtstellen konnten wir nirgendwo finden, Rückrechnungen aus der Hauptverbandszählung der Beschäftigten nach Größenstufen der Betriebe sind zwar mit vielen Ungenauigkeiten behaftet, bestärkten jedoch unseren vorstehend angeführten Eindruck eines Mißverhältnisses.

§ 4 Abs. 2:

Auch diese Bestimmung wird mit allem Nachdruck abgelehnt. Es ist überhaupt nicht einzusehen, warum Arbeitnehmer, die möglicherweise nie im Inland zum Einsatz kommen - eine Entsendung ins Ausland bis zu 24 Monaten ist ja ohne besondere Genehmigung unter Aufrechterhaltung der Sozialversicherungspflicht möglich - für die Ermittlung der Pflichtzahl mitgezählt werden sollen. Durch diese Neufassung würden gerade jene Firmen zu Schaden kommen, denen es gelingt, trotz schärfster Konkurrenz neben Produkten und Arbeitsleistungen auch Arbeitsplätze zu exportieren.

§9 Abs. 1:

Die Vorschreibung der Beiträge mittels Bescheid und die Einhebung von Verzugszinsen war bisher nicht notwendig. Eine Angleichung an die Richtlinien zur Durchführung der Bundesfinanzgesetze der Finanzverwaltung erscheint nicht erforderlich.

§ 9 Abs. 2:

Die Begründung für die exorbitante Erhöhung der Ausgleichstaxe ab 1.7.1985 auf S 1.500,--, wobei im Hinblick auf die vorgesehene Dynamisierung bereits mit 1.1.1986 die nächste Erhöhung Platz greifen würde, ist weder in sich geschlossen noch durch entsprechendes Zahlenmaterial ausreichend belegt. Zwei unterschiedliche Begründungsansätze scheinen den Wunsch nach einer Verdoppelung der Ausgleichstaxe zu tragen: Zum einen das Argument des angeblich zu billigen "Freikaufs", also die offenbar zu geringe Einstellungswirkung der Ausgleichstaxe, und zum anderen der Bedarf nach mehr Mitteln für die verschiedensten Förderungsmaßnahmen, wobei hier offenbar die geschützten Werkstätten das Schwergewicht des Finanzbedarfes bilden. Weder der erste noch der zweite Begründungsansatz vermögen unserer Auffassung nach allein oder zusammengenommen die Verdoppelung der Ausgleichstaxe zu rechtfertigen. Was die Begründung für die zu geringe indirekte Beschäftigungswirkung anlangt, so weisen die Erläuterungen auf Seite 6 zwar auf einen Rückgang der Behindertenbeschäftigung von 1975 auf 1983 von 24.500 auf 16.000 hin, geben aber keine Aufklärung darüber, ob diese Zahlen tatsächlich den gleichen Personenkreis erfassen oder nicht auch dadurch erklärbar sind, daß 1975 noch viele sogenannte gleichgestellte Invalide mit einer geringeren Erwerbsbehinderung enthalten waren. Auch lassen die Erläuterungen Zahlenmaterial dahin vermissen, wie viele Behinderte bzw. begünstigte Invalide in nicht einstellungspflichtigen Betrieben beschäftigt sind. Was den Hinweis in den Erläuterungen auf das starke Ansteigen der nur bedingt vermittlungsgeeigneten Personen von 5.019 auf 9.864

- 4 -

anlangt, geben die Erläuterungen selbst zu, daß diese Zahlen mit den begünstigten Invaliden nicht identisch sind. Nur wenn eine wesentliche Verschlechterung des Einstellverhaltens der Dienstgeber in Bezug auf begünstigte Invaliden feststellbar wäre - was aber angesichts der Erläuterungen nicht gesichert erscheint - könnte dies eine taugliche Begründung für eine erhebliche Erhöhung der Ausgleichstaxe abgeben.

Auch der zweite Begründungsansatz, nämlich die sprunghafte Erhöhung der Ausgaben des Ausgleichstaxfonds, vermag die begehrte Erhöhung der Ausgleichstaxe nicht zu rechtfertigen. Abgesehen davon, daß die Deckungsquote prozentuell in den Jahren 1975 bis 1983 in etwa gleich geblieben ist, ließe sich durch die in den Erläuterungen dargestellte Einnahmen-Ausgaben-Entwicklung höchstens eine Anhebung um 20 % rechtfertigen; dies freilich nur unter der nicht ausreichend belegten Annahme, daß die Ausgaben tatsächlich sinnvoll und sachlich gerechtfertigt im geschätzten Umfang getätigten werden. In diesem Zusammenhang fällt auf, daß offenbar die geschützten Werkstätten zwar einen Schwerpunkt der Ausgabenpolitik darstellen, die Erläuterungen aber über die bisherigen Errichtungs- und Ausstattungskosten der geschützten Werkstätten hinaus keine Angaben über das Ausmaß von Zuschüssen zur Abgangsdeckung enthalten. Aus den finanziellen Darlegungen auf Seite 7 der Erläuterungen läßt sich rückschließen, daß etwa 35 Millionen Schilling im Jahre 1984 offenbar für geschützte Werkstätten verwendet wurden, sodaß doch auch erhebliche Betriebskostenzuschüsse enthalten sein dürften. Hinzuweisen ist im übrigen auch darauf, daß der Hinweis auf das angebliche Vorliegen weiterer begründeter Ansuchen für die Errichtung geschützter Werkstätten zahlenmäßig überhaupt nicht konkretisiert bzw. quantifiziert ist.

Wenn es um den Finanzbedarf des Ausgleichstaxfonds geht, so ist noch zusätzlich auf zwei Aspekte hinzuweisen. Zum einen darauf, daß der Entwurf ja nicht nur Leistungsausweitungen, sondern in einem Fall auch wesentliche Leistungseinschränkungen enthält, nämlich im Bezug auf die Prämien für die Vergabe von Aufträgen an geschützte Werkstätten.

Nicht übersehen darf bei der Höhe der Ausgleichstaxe schließlich werden, daß schon die bestehende Taxe letztlich eine Umlage von etwa 0,26 % der Lohn- und Gehaltssummen darstellt (bei 25 Dienstnehmern mit einem durchschnittlichen Monatslohn von 14 x 10.000 Schilling brutto). Die vom Entwurf vorgesehene Erhöhung würde eine lohnsummenbezogene Umlage von letztlich bereits 0,51 % bewirken, ist also gar nicht so gering, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat.

Im Zusammenhang mit der Ausgleichstaxe deponiert die Handelskammerorganisation nachdrücklich den Wunsch, daß entsprechend der seinerzeitigen Rechtslage die Ausgleichstaxe von jenen Betrieben nicht zu entrichten sein soll, die einstellungswillig waren, aber erfolglos entsprechende Invalide angefordert haben. Je höher die Ausgleichstaxe wird, desto unverständlicher ist es, daß auch einstellungswillige Betriebe eine Ausgleichstaxe zu entrichten haben. Nun kann man dagegen zwar einwenden, daß auch den einstellungswilligen Dienstnehmern die objektive Belastung durch eine tatsächliche Invalidenbeschäftigung nicht erwächst, doch müßte eine derartige Argumentation hinter das oberste Ziel des Invalideneinstellungsgesetzes, die Invaliden tatsächlich in die Wirtschaft zu integrieren, zurücktreten, sodaß die im Wege der Anforderung von Invaliden ernsthaft bekundete Bereitschaft zur tatsächlichen Invalidenbeschäftigung auch durch einen finanziellen Anreiz im Wege des Entfalles der Ausgleichstaxe besonders gefördert werden sollte. Möglicherweise trug gerade die für die Dienstgeber nachteilig geänderte Rechtslage dazu bei, daß ihre Einstellbereitschaft zurückgegangen ist.

§ 9 Abs. 4,5 und 6:

Die Haftung des Arbeitgebers bei der Einzahlung der Ausgleichstaxe (auf Gefahr und Kosten des Schuldners) geht zuweit. Der Nachweis der Einzahlung müßte wohl genügen.

§ 9 a:

Die Reduzierung der Prämie bei Auftragserteilung an geschützte Werkstätten von 30 % auf 20 % und die Minderung des Rechnungsbetrages um den Wert des Materials wird abgelehnt. Einsparungen sind im gesamten Entwurf anscheinend nur auf Arbeitgeberseite vorgesehen.

§ 10 Abs. 1:

Dieser Paragraph enthält als neue Leistungsmöglichkeit "Sonderprogramme zur Verbesserung der beruflichen Eingliederung Behindter", ohne daß hiefür in den Erläuterungen wirklich schlüssige und auch finanziell konkretisierte Darlegungen über Art und Umfang derartiger Sonderprogramme enthalten wären. Gerade bei der Schaffung von Sonderprogrammen ist unserer Auffassung nach zu beachten, daß derartiges das Tor zu neuen, in seinen Auswirkungen finanziell sehr weit reichenden Entwicklungen öffnen kann. Um dies zu verhindern, muß auf eine baldmögliche Konkretisierung im Gesetz und in den Erläuterungen gedrängt werden.

Abgesehen von den schon oben zum Finanzbedarf dargestellten Erwägungen und Vorbehalten erscheint es uns unverständlich und mit den Zielsetzungen der Invalideneinstellungspolitik unvereinbar, wenn nunmehr im § 11 Abs. 1 des Entwurfes alle anderen Einrichtungen als gemeinnützige und mildtätige von der entsprechenden Förderung ausgeschlossen werden sollen. In der Regel wird sich zwar mit ausschließlicher Invalidenbeschäftigung kein Gewinn erwirtschaften lassen, doch sollte solches gerade im Interesse einer möglichst effektiven Invalidenbeschäftigung nicht rechtlich verhindert werden. Dazu kommt, daß durch eine derartige Etikettierung der Eindruck einer "Ghettoisierung" von Invaliden im Wege geschützter Werkstätten zumindest optisch verstärkt wird. Bei aller Förderungswürdigkeit sollten unserer Auffassung nach die geschützten Werkstätten vielmehr im wesentlichen als Unternehmen behandelt und im Grunde mit den Unternehmern der freien Wirtschaft gleich behandelt werden. Dabei sollten vor allem zwei Grundsatzaspekte möglichst durchgehend beachtet werden: Zum einen dürfen die Marktverhältnisse nicht zugunsten der geschützten Werkstätten verändert werden, wie dies insbesondere durch übermäßige Förderung, welche Unterprieise ermöglicht, bewirkt würde; zum anderen darf die Differenzierung im Förderungsbereich nicht dazu führen, daß das oberste Ziel der Invalidenpolitik die möglichste Integration der Invaliden in die freie Wirtschaft - im Ergebnis bzw. indirekt unterlaufen wird was aber letztlich dann der Fall ist, wenn die an die Dienstgeber ausgeschütteten Förderungen, insbesondere die Lohnkostenzuschüsse, die durch die Invalidenbeschäftigung gegebenen objektiven Zusatzbelastungen bzw. Minderleistungen nicht annähernd ausgleichen.

Aus beiden Aspekten ergibt sich, daß die Förderungspolitik alle Invaliden beschäftigenden Dienstgeber im wesentlichen gleichmäßig erfassen muß und geschützte Einrichtungen nicht unverhältnismäßig bevorzugen darf. Der Produktionsnachteil der geschützten Werkstätten sollte ausschließlich durch jene Förderungsmaßnahmen, wie sie jedem Dienstgeber für die Beschäftigung eines Invaliden zukommen, ausgeglichen werden, also insbesondere durch ausreichend hohe Lohnkostenzuschüsse. Kann man bei der Förderung der Einrichtung geschützter Werkstätten noch eine Sondersituation für eine unterschiedliche Behandlung ins Treffen führen, so gilt dies für den laufenden Betrieb nicht mehr; hier hätte volle Gleichbehandlung aller Dienstnehmer zu herrschen.

§ 10 Abs. 6:

Die Erhöhung des vom Ausgleichstaxfonds dem Bund zu ersetzenen Verwaltungsaufwandes von 0,75 % der jährlich eingehenden Ausgleichstaxen auf 1 % ist überhaupt

nicht einzusehen, da sich auch laufend das Budget des Ausgleichstaxfonds erhöht und damit auch über einen gleichbleibenden Prozentsatz der Betrag an bezahlten Verwaltungskosten steigt.

§ 14:

Während es nach dem geltenden Wortlaut des § 14 Abs. 2 Invalideneinstellungsgesetz gesichert erscheint, daß mangels Vorliegen eines entsprechenden Begünstigungsnachweises auch der besondere Kündigungsschutz frühestens mit Beginn des Monats der Antragstellung wirksam wird, eine weitere Rückwirkung also nicht in Frage kommt (zu diesem Ergebnis kommt man zumindest bei Fortschreiten der bisherigen höchstgerichtlichen Judikatur), wird durch die Trennung des bisherigen § 14 Abs. 2 in die neuen Absätze 2 und 3 des Entwurfes und die Beschränkung der Formulierung auf die "Feststellung nach Abs 2" statt "die Begünstigungen nach diesem Bundesgesetz" mit großer Wahrscheinlichkeit bewirkt, daß der Kündigungsschutz sogar weiter rückwirkend als mit dem Monatsersten der Antragsstellung greift, ein Ergebnis, das im Interesse der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit der Dienstgeber unzumutbar ist, sodaß die Ersetzung der Formulierung "die Begünstigungen nach diesem Bundesgesetz .." durch "die Feststellung nach Abs 2" entschieden abgelehnt wird. Gleches gilt dann sinngemäß für den neuen Abs 4 des § 14, wobei in diesem Fall noch dazukommt, daß eine Erhöhung des Grades der Minderung der Erwerbsfähigkeit ebenfalls nur frühestens ab dem Monatsersten der Antragsstellung wirksam werden darf. Außerdem ist aus materiellen Gesichtspunkten nicht einsichtig, warum eine Herabsetzung der Minderung der Erwerbsfähigkeit erst mit dem Monatsersten nach Zustellung des Bescheides und nicht bereits mit der entsprechenden Steigerung der Erwerbsfähigkeit wirksam werden soll. Auch dies ist für den Bereich des Kündigungsschutzes durchaus von praktischer Bedeutung. Man denke etwa an den Fall, daß ein Invalider seit Jahren im Besitze eines Bescheides über eine mindestens 50 %-ige Erwerbsminderung ist, diese Erwerbsminderung tatsächlich, sich aber wesentlich verringert hat, und der objektiv nicht mehr begünstigte Invaliden keinen Änderungsantrag stellt oder das Invalidenamt auch von amtswegen kein Änderungsverfahren einleitet. Besonders krass wird es in jenem Fall, in dem das Invalidenamt eine Neufeststellung durchführen will, aber der Invaliden sich weigert, am Verfahren entsprechend mitzuwirken. In einem solchen Fall könnte zwar das Invalidenamt dann das Erlöschen aussprechen (§ 14 Abs. 5 des Entwurfes), doch würde dies offenbar erst mit dem Monatsersten nach Bescheidzustellung wirksam. Aus der Sicht des Dienstgebers, der im übrigen nicht unbedingt Kenntnis haben muß vom seinerzeitigen Bescheid, wäre der Arbeitnehmer aber noch bis dahin trotz mangelnder

objektiver Invalidität kündigungsgeschützt; dies auch dann, wenn er vom seinerzeitigen Bescheid keine Kenntnis hat.

§ 22 a Abs. 10:

Die vorgesehene Änderung ist wohl keine Klarstellung, sondern eine echte materielle Erweiterung. Wenn tatsächlich schon ein entsprechender Bildungsfreistellungsbedarf auch bei weniger als 20 begünstigten Invaliden bestehen sollte, dann käme wohl nur ein unbezahlter Freistellungsanspruch in Frage. Dabei gilt auch zu bedenken, daß eine im Invalideneinstellungsgesetz begünstigte Freistellungsregelung letztlich wieder eine Präjudizwirkung für die Entwicklung im ArbVG auslöst.

Wunschgemäß werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates zur Kenntnis übermittelt.

BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

Der Präsident:

Der Generalsekretär:

Ergeht nachrichtlich an:

1. Alle Landeskammern
 2. Alle Bundessektionen
- zur gefälligen Kenntnisnahme.