

Forum B

Schwerbehinderten- und Arbeitsrecht, betriebliches Eingliederungsmanagement
– Diskussionsbeitrag Nr. 5/2014 –

12.02.2014

Zustimmung zur betriebsbedingten Kündigung eines schwerbehinderten Arbeitnehmers – Ermittlungspflichten des Integrationsamtes Zugleich Anmerkung zu VG Stuttgart, Urteil v. 04.03.2013 – 11 K 3968/12

von Dipl. iur. Cathleen Rosendahl, LL.M., Halle

I. Thesen der Autorin

1. Das Integrationsamt ist auch im Fall einer betriebsbedingten Kündigung bei einer Betriebsänderung für den Sonderkündigungsschutz zuständig.
2. Die Existenz einer Namensliste schränkt das Ermessen des Integrationsamtes in seiner Entscheidung nach § 85 Sozialgesetzbuch Neun (SGB IX) nicht ein.
3. Auch wenn das Integrationsamt eine Kündigung nicht auf ihre soziale Rechtfertigung zu prüfen hat, so muss es dennoch untersuchen, ob der Arbeitgeber die Teilhabeansprüche behinderter Beschäftigter bei der Sozialauswahl ausreichend berücksichtigt hat. Solange dies nicht festgestellt worden ist, ist es ermessensfehlerhaft, wenn das Integrationsamt der Kündigung zustimmt.

II. Wesentliche Aussagen des Urteils

1. Das Integrationsamt muss umfassend ermitteln, ob die besondere Situation schwerbehinderter Arbeitnehmer bei einer betriebsbedingten Kündigung ausreichend berücksichtigt wurde.
2. Diese Ermittlungspflicht umfasst auch die Untersuchung, ob und nach welchen Kriterien schwerbehinderte Arbeitnehmer bei der Sozialauswahl berücksichtigt wurden.
3. Die bloße Kenntnisnahme einer Namensliste im Interessenausgleich genügt der Ermittlungspflicht nicht.

III. Der Fall

Die schwerbehinderte Klägerin war bei der Firma Anton Schlecker e. K. beschäftigt. Nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens im März 2012 und der Entscheidung, alle Schlecker-Filialen zu schließen, beantragte der Insolvenzverwalter am 12.04.2012 die Zustimmung zur ordentlichen Kündigung der

Klägerin aus betriebsbedingten Gründen. Die Arbeitgeberin begründete ihren Antrag mit der Notwendigkeit der Schließung der defizitären Filialen. In diesem Zusammenhang waren ein Interessenausgleich sowie ein Sozialplan (§§ 112, 112a Betriebsverfassungsgesetz – BetrVG), mit dem Betriebsrat abgeschlossen worden. Weiter wurde eine Namensliste (§ 125 Abs. 1 Insolvenzordnung – InsO, § 1 Abs. 5 Kündigungsschutzgesetz – KSchG) vereinbart. Im Rahmen der Anhörung der Klägerin machte diese geltend, dass im Antrag auf Zustimmung zur Kündigung bereits keine Begründung für den Wegfall des Arbeitsplatzes oder das Nichtvorhandensein einer Weiterbeschäftigungsmöglichkeit enthalten gewesen sei. Das Integrationsamt stimmte der Kündigung zu. Offensichtliche Fehler bei der Sozialauswahl seien nicht vorhanden und nach dem Vortrag der Arbeitgeberin bestünden auch keine Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten. Daraufhin wurde der Klägerin am 06.06.2012 gekündigt. Gegen den Zustimmungsbescheid des Integrationsamts erhob die Klägerin Widerspruch, da der Bescheid nicht auf einer gründlichen Sachverhaltsermittlung basiere. Der Widerspruch wurde vom zuständigen Ausschuss des Integrationsamts abgewiesen. Das Vorbringen der Klägerin bezöge sich auf rein arbeitsrechtliche Aspekte, welche vom Integrationsamt nur bei offensichtlicher Unwirksamkeit der Kündigung berücksichtigt werden könnten. Dies sei hier jedoch nicht der Fall. Somit treffe die Kündigung die Klägerin im gleichen Maße wie nicht behinderte Arbeitnehmer.

Gegen die Zustimmung des Integrationsamts und den Widerspruchsbescheid erhob die Klägerin Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht (VG) Stuttgart. Gegen die Kündigung selbst erhob sie Kündigungsschutzklage vor dem Arbeitsgericht (ArbG) Gießen. Das arbeitsgerichtliche Verfahren wurde bis

zur rechtskräftigen Beendung des Verwaltungsgerichtsverfahrens ausgesetzt.¹

IV. Die Entscheidung

Das Gericht gab der Klage gegen die Zustimmung des Integrationsamts statt. Diese Zustimmung ist eine Ermessensentscheidung der Verwaltung, bei der das Gericht nur eine eingeschränkte Kontrollkompetenz hat (§ 114 S. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). Im vorliegenden Fall waren sich die Parteien einig, dass es sich nicht um einen Fall des § 89 SGB IX und der dort geregelten speziellen Ermessenseinschränkung handelte.² Das Integrationsamt hatte somit nach freiem, pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden (§ 85 SGB IX). Das Gericht hat in einem solchen Fall zu prüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten wurden, ob der Sachverhalt hinreichend erforscht ist oder ob von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde.³ Die Zustimmung war, so stellte das Gericht fest, im konkreten Fall fehlerhaft, da das Integrationsamt bei seiner Entscheidung nicht alle wesentlichen, den Streit kennzeichnenden Gesichtspunkte berücksichtigt habe. Dies sei vor allem auf eine unvollständige Sachverhaltsermittlung seitens der Behörde zurückzuführen. Das Verfahren nach § 85 SGB IX soll sicherstellen, dass die Interessen schwerbehinderter Arbeitnehmer ausreichend Berücksichtigung finden.

¹ Zur Frage der Aussetzung des arbeitsgerichtlichen Verfahrens und der Vereinbarkeit mit dem Beschleunigungsgrundsatz in Anbetracht der langen Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe: LAG Köln, Urteil v. 21.07.2011 – 7 Sa 1155/09, juris.

² Dazu ausführlich *Rosendahl*, Diskussionsbeitrag B7-2013.

³ *Feldes/Kohte/Stevens-Bartol/Schmitz*, SGB IX, 2. Aufl. 2011 § 85 Rn 36 f.; *Lachwitz/Schellhorn/Welti/Trenk-Hinterberger*, HK-SGB IX, 3. Aufl. 2010 § 88 Rn 5.

Nach Ansicht des Gerichts konnte die Beklagte im vorliegenden Fall davon ausgehen, dass betriebsbedingte Gründe für die Kündigungsentscheidung vorgelegen haben. Dies ergebe sich bereits aus der gesetzlichen Vermutung des § 1 Abs. 5 KSchG i. V. m. § 111 BetrVG, der für den Fall des Abschlusses eines Interessenausgleichs zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat, in dem die zu kündigenden Arbeitnehmer namentlich bezeichnet sind, betriebsbedingte Gründe als gegeben annimmt. Diesen war die Klägerin nicht substantiiert entgegen getreten. Dennoch könne diese gesetzliche Regelung den besonderen Kündigungsschutz für behinderte Arbeitnehmer nicht vollständig verdrängen – auch wenn die Betriebsparteien im Rahmen des Verfahrens nach § 1 KSchG verpflichtet sind, die Schwerbehinderung eines Arbeitnehmers angemessen zu berücksichtigen, denn das Integrationsamt habe zu überprüfen, ob die schwerbehinderten Arbeitnehmer im Rahmen der Sozialauswahl ausreichend berücksichtigt wurden. Die Arbeitgeberin müsse somit substantiiert vortragen, dass die Betriebsparteien z. B. durch ein angewandtes Punkte-Schema sichergestellt haben, dass schwerbehinderte Arbeitnehmer nicht ins Hintertreffen geraten. Genau an einer solchen Darlegung mangle es jedoch im vorliegenden Fall. Die Beklagte habe sich nur auf die Existenz des Interessenausgleichs sowie der Namensliste (§ 1 Abs. 5 KSchG) in dessen Anhang bezogen. Es sei jedoch nicht ersichtlich, ob und inwiefern schwerbehinderte Beschäftigte und ihr Teilhabeanspruch bei der Auswahl eine Rolle gespielt haben. Da das Integrationsamt keine weiteren Ermittlungen unternommen hatte, sah das Gericht den maßgeblichen Sachverhalt durch das Integrationsamt nur unzureichend ermittelt. Die Ermessensentscheidung sei fehlerhaft und damit rechtswidrig gewesen.

V. Würdigung/Kritik

Die Entscheidung des VG Stuttgart überzeugt im Ergebnis und in der Begründung. Wie bereits in seiner Entscheidung vom 12.05.2011⁴, betont das Gericht, dass das Integrationsamt auch im Fall einer betriebsbedingten Kündigung die ausreichende Berücksichtigung der Teilhaberechte schwerbehinderter Arbeitnehmer voll zu überprüfen hat.

Sofern die Betriebsparteien bei einer Betriebsänderung eine Namensliste im Rahmen eines Interessenausgleichs beschlossen haben, sieht das Gesetz eine Vermutung vor, dass eine betriebsbedingte Kündigung gerechtfertigt ist. Diese Vermutung des § 1 Abs. 5 KSchG i. V. m. § 111 BetrVG schränkt die arbeitsgerichtliche Überprüfung der Sozialauswahl auf grobe Fehlerhaftigkeit ein. Auch wenn diese Vermutungsregelung auch für die Entscheidung des Integrationsamts im Rahmen des § 85 SGB IX eine Rolle spielt, so ist die Behörde dennoch in ihrer Ermessensentscheidung durch die bloße Existenz einer Namensliste aus den nachfolgenden Gründen nicht eingeschränkt, denn sie hat die Teilhaberechte der schwerbehinderten Menschen zu wahren und kann diese Aufgabe nicht auf die Betriebsparteien delegieren.

Zunächst ist das Vorhandensein einer Namensliste im Rahmen eines Interessenausgleichs allein noch keine taugliche Vermutungsbasis.⁵ Vielmehr bedarf es, ebenso wie im Kündigungsschutzprozess vor dem Arbeitsgericht, der Erfüllung aller tatbestandlichen Vermutungsvoraussetzungen für eine Einschränkung des behördlichen Ermessensspielraums. Zweitens führt diese gesetzliche Vermutung für das Integrationsamt nicht zu einer Ermessensreduzierung „auf

⁴ VG Stuttgart, Urteil v. 12.05.2011 – 11 K 5112/10, juris; Anmerkung: *Rosendahl*, Diskussionsbeitrag B7-2013 unter www.reha-recht.de.

⁵ *Kohle*, BB 1998, S. 946 (954).

Null“,⁶ d. h. dass nur noch *eine* Entscheidung rechtsfehlerfrei ist, sondern lediglich zur Annahme, dass eine ordnungsgemäße Sozialauswahl erfolgt ist. Von einer solchen ordnungsgemäßen Sozialauswahl, d. h. der angemessenen Berücksichtigung schwerbehinderter Beschäftigter, muss das Amt jedoch positiv überzeugt sein. Hierfür sind die Kenntnis des gesamten Vorgangs und v. a. des Interessenausgleichs sowie ein substantiierter Vortrag des Arbeitgebers notwendig, nach welchen Kategorien die Sozialauswahl erfolgt ist, wie die Schwerbehinderteneigenschaft bewertet wurde und welche Bedeutung dies für die schwerbehinderten Beschäftigten hatte. In der Regel ist daher das von den Parteien vereinbarte Punkte-Schema und dessen Anwendung zu erläutern. Der Arbeitgeber ist damit nicht überfordert, denn er hat eine solche Auskunft auch auf Verlangen des Arbeitnehmers nach § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 KSchG zu geben. Diese Norm gilt auch bei Vereinbarung einer Namensliste; verweigert der Arbeitgeber eine solche Auskunft, verliert er auch den arbeitsgerichtlichen Kündigungsschutzprozess.⁷ Die Vermutung i. S. d. § 1 Abs. 5 KSchG allein kann somit den besonderen Kündigungsschutz für schwerbehinderte Arbeitnehmer nicht verdrängen. Gerade weil sich die Beweislast im Kündigungsschutzprozess zu Lasten des (schwerbehinderten) Arbeitnehmers umkehrt, muss im Zustimmungsverfahren der besondere Kündigungsschutz für schwerbehinderte Arbeitnehmer (zusätzlich) Berücksichtigung finden. Das Integrationsamt hat keine Kompetenz hinsichtlich des allgemeinen Kündigungsschutzes, d. h. für eine Überprüfung der sozialen Rechtfertigung der Kündigung.⁸ Es

hat jedoch zu prüfen, ob das besondere Interesse schwerbehinderter Beschäftigter ausreichend beachtet wurde – auch im Rahmen der Sozialauswahl.⁹ § 1 Abs. 5 KSchG regelt keine Übertragung dieser Aufgabe auf die Betriebsparteien.

Das Integrationsamt hat, und hier ist dem VG Stuttgart ausdrücklich zuzustimmen, vor seiner Entscheidung den Sachverhalt umfassend aufzuklären.¹⁰ In dem vom Gericht entschiedenen Fall hat die Behörde eine solche Aufklärung gerade vermissen lassen. Sofern die Behörde aber für den Sachverhalt entscheidende Umstände (z. B. auf Grund mangelnder Kenntnis) nicht in die Entscheidung einfließen lässt, liegt hierin ein Ermessensfehler. Eine Schlüssigkeitsprüfung der Arbeitgeberangaben kann dem gesetzlichen Untersuchungsgrundsatz (§ 20 Sozialgesetzbuch Zehn – SGB X) nicht genügen,¹¹ die Behörde hat ggf. weitere Informationen vom Arbeitgeber anzufordern. Dies überschreitet auch nicht ihre Kompetenz. Denn nur bei vollständiger Kenntnis des Sachverhalts kann das Integrationsamt untersuchen, ob der bisherige Arbeitsplatz weggefallen ist und eine Weiterbeschäftigung ggf. nach zumutbarer Fortbildung oder Umschulung auf einem anderen freien¹² oder im Rahmen des Direktionsrechts freizumachenden Arbeitsplatz möglich ist¹³ und ob bei der Sozialauswahl die Bedeutung der Schwerbehinderteneigenschaft hinreichend beachtet worden ist.

⁶ So bereits VG Stuttgart, Urteil v. 12.05.2011, 11 K 5112/10, juris.

⁷ BAG 22.1.2004 – 2 AZR 111/02 Rn 63 f; KR/Griebeling 10. Aufl. 2013 § 1 KSchG Rn 703 p.

⁸ BVerwG, Urteil v. 02.07.1992 – 5 C 51/90, BVerwGE 90, 287; VGH Mannheim, Urteil v.

04.03.2002 – 7 S 1651/01, NZA-RR 2002, S. 417.

⁹ VG Stuttgart, Urteil v. 12.05.2011– 11 K 5112/10, juris.

¹⁰ Vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 09.05.1994 – 7 S 2294/92, juris.

¹¹ M-WW/Müller-Wenner SGB IX Teil 2, § 89 Rn 5; BeckOK SGB IX/Gutzeit, § 89 Rn 6; a. A. OVG Lüneburg, Urteil v. 12.7.1989, NZA 1990, S. 66.

¹² ErfK/Rolls, 13. Aufl., 2013, § 89 Rn 3; vgl. auch: BVerwG, Urteil v. 28.02. 1968 – V C 33.66, DB 1968, S. 856.

¹³ LPK-SGB IX/Düwell, § 89 Rn 58,60; Beyer, jurisPR-ArbR 47/2012 Anm. 4.

VI. Fazit

Wenn die Arbeitgeberin wie im vorliegenden Fall dem Integrationsamt lediglich formularmäßig darlegt, warum die Kündigung eines schwerbehinderten Arbeitnehmers notwendig ist, bestehen berechnigte Zweifel, ob das Teilhaberecht der behinderten Arbeitnehmer bei der Kündigungsentscheidung und hier vor allem bei der Sozialauswahl ausreichend berücksichtigt wurde. Damit, wie es das Bundesverwaltungsgericht formuliert, behinderte Arbeitnehmer gegenüber nicht behinderten Arbeitnehmern nicht ins Hintertreffen geraten,¹⁴ muss der Sonderkündigungsschutz vom Integrationsamt sichergestellt werden. Wenn die Kategorien der betrieblichen Sozialauswahl nicht festgestellt werden (können), ist es ermessensfehlerhaft, wenn das Integrationsamt der Kündigung zustimmt.

Gleichzeitig zeigt diese Entscheidung, dass der Teilhabeanspruch behinderter Arbeitnehmer auch im Rahmen von Kündigungen Beachtung finden muss. Fraglich ist daher, ob die Zweigliedrigkeit des Rechtsweges weiterhin zielführend ist. Nicht nur die Abgrenzung der Entscheidungskompetenz des Integrationsamts von der arbeitsgerichtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung gestaltet sich in vielen Fällen schwierig.¹⁵ Auch die lange Verfahrensdauer ist problematisch. Zu begrüßen sind daher Überlegungen, welche zum einen die lange Verfahrensdauer reduzieren und zum anderen eine klare Kompetenzverteilung festsetzen, z. B. durch ein einheitliches arbeitsgerichtliches Beschlussverfahren unter Beteiligung des Integrationsamts¹⁶.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁴ BVerwG, Beschluss v. 05.12.2006 – 5 B 171.06, juris.

¹⁵ Hierzu ausführlich: LPK-SGB IX/Düwell, § 89 Rn 3 ff.

¹⁶ Vgl. LPK-SGB IX/Düwell, § 85 Rn 52.