



Tel: 0561-4001128
Fax: 0561-4001128
e-mail: dralexander.gagel@arcor.de

0221-3597-550
0221-3597-555
schian@iqpr.de

AZ 10-08-02-04
Oktober 2005

Forum B

Schwerbehindertenrecht und Fragen des betrieblichen Gesundheitsmanagements
– Diskussionsbeitrag Nr. 8/2005 –

Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung an den Vereinbarungen über Integration (§ 83 SGB IX) und Prävention (§ 84 SGB IX)

Prof. Dr. Ruprecht Großmann, Werner Schimanski

Die allseits bekannten Autoren Prof. Ruprecht Großmann und Werner Schimanski, Bremen, die seit Jahren durch vielfältige Veröffentlichungen zur Weiterentwicklung des Rechts behinderter Menschen beigetragen haben, machen mit diesem Diskussionsbeitrag auf die Rolle der Schwerbehindertenvertretung beim Abschluss von Vereinbarungen zur Prävention und Integration aufmerksam. Dabei gelangen sie u.a. zu aufschlussreichen Ergebnissen hinsichtlich des Rechtscharakters einer Integrationsvereinbarung

Wir teilen die Auffassung, dass der Bedeutung der Schwerbehindertenvertretung größere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Dr. Alexander Gagel
Dr. Hans-Martin Schian
Marcus Schian
Sabine Dalitz

Wir möchten Sie auch auf die Sammlung aller bisher erschienenen Diskussionsbeiträge im Internet unter www.iqpr.de aufmerksam machen und Sie herzlich einladen sich an der Diskussion durch eigene Beiträge und Stellungnahmen zu beteiligen.

Beteiligung der Schwerbehindertenvertretung an den Vereinbarungen über Integration (§ 83 SGB IX) und Prävention (§ 84 SGB IX)

Leitgedanken:

- a) Die in § 83 SGB IX vorgeschriebenen Integrationsvereinbarungen erschöpfen sich nicht in schuldrechtlichen Absprachen über eine Lösung von Einzelfällen, sondern zielen auf generelle Regelungen, die eine kollektive und verbindliche Plattform zur Lösung von Einzelfällen darstellen.
- b) Die Vereinbarungen wirken deshalb unmittelbar und zwingend und damit normativ auf die betroffenen Rechtsverhältnisse und sind damit den nach anderen Gesetzen abgeschlossenen Betriebs- und Dienstvereinbarungen vergleichbar.
- c) Aufgrund der Bezugnahme in § 83 Abs. 2a Nr. 5 SGB IX gelten die gleichen Grundsätze für Präventionsvereinbarungen, deren kollektiver Regelungsgehalt vor allem in einer generellen Vermeidungsstrategie besteht.
- d) Die Schwerbehindertenvertretung besitzt als Trägerin von Mitbestimmungsbefugnissen im Bereich des Schwerbehindertenrechts keine geringere Normsetzungszuständigkeit als der Betriebsrat oder der Personalrat.

1. Erweiterung der Beteiligungsrechte der Schwerbehindertenvertretung und der Vertretungen nach § 93 SGB IX durch das SchwbBAG

Mit den durch das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter (SchwbBAG) vom 29. 09. 2000 (BGBl. I S. 1394) im Grundsatz eingeführten Bestimmungen über die Integration und Prävention (§§ 14b und 14c SchwbG, jetzt §§ 83, 84 SGB IX) hat der Gesetzgeber **Neuland** betreten und hohe **Erwartungen** geweckt. Vor allem die schwerbehinderten Menschen (schwbM) erwarten von ihnen eine **Verbesserung** bei der **Verwirklichung** des gesetzlichen Grundziels, ihre **Teilhabe am Arbeitsleben auf Dauer zu sichern** (§§ 1, 4 Abs. 1 Nr. 3, 33 Abs. 1 SGB IX). Zu diesem Zweck haben die Schwerbehindertenvertretung (SchwbV) einschließlich ihrer Stufenvertretungen (**§§ 94f., 97 SGB IX**) über die ihnen zustehenden Informations-, Überwachungs-, Anhörungs- und Initiativrechte (§ 95 SGB IX) hinaus weitere Befugnisse und Einflussmöglichkeiten erhalten. Sie können **Verhandlungen** über den Abschluss verbindlicher Integrations- und Präventionsvereinbarungen **durchsetzen** und an entsprechenden **Maßnahmen mitwirken**.

An den vorgenannten Maßnahmen sind auch **Betriebs- und Personalräte** sowie die übrigen Vertretungen nach § 93 SGB IX zu beteiligen. Das ist sinnvoll, weil auch diese Vertretungen die Eingliederung schwbM zu fördern haben (s. u. a. § 80 Abs. 1 Nr. 4 BetrVG, § 68 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG). Dabei ist der **SchwBV** wegen ihrer besonderen Aufgabenstellung für den in § 83 SGB IX angesprochenen Personenkreis im Verhältnis zu den Vertretungen nach § 93 SGB IX eine **Vorreiterrolle** zugewiesen. Sie besitzt das **erste Initiativrecht** für Verhandlungen über eine Integrationsvereinbarung (§ 83 Abs. 1 Satz 2 SGB IX). Daraus ist vorweg der Schluss zu ziehen, dass ihre Befugnisse beim Abschluss einer Integrationsvereinbarung jedenfalls **nicht geringer** sein dürfen als die der Vertretungen nach § 93 SGB IX. Und eine weitere Folgerung aus der gesetzlichen Gemengelage ist die, dass die Initiativen und Stellungnahmen der SchwbV einerseits und der Vertretungen nach § 93 SGB IX andererseits nicht isoliert nebeneinander bestehen können, sondern **aufeinander abgestimmt** sein müssen (*Wedde* in Däubler/Kittner/Klebe, BetrVG, 9. Aufl., 2004, § 32 Rz 3).

2. Abschluss von verbindlichen Integrations- und Präventionsvereinbarungen

Arbeitgeber einerseits und SchwbV nebst Vertretungen nach § 93 SGB IX andererseits haben eine verbindliche Integrationsvereinbarung zu treffen (**§ 83 Abs. 1 Satz 1 SGB IX**). Der Begriff der Vereinbarung ist nicht mit dem der Betriebsvereinbarung oder Dienstvereinbarung identisch (*Berg* in Däubler/Kittner/Klebe, BetrVG, § 77 Rz 7), sondern besagt nur, dass die Regeln des privatrechtlichen Vertrags gelten (*BVerfG* 23. 4. 1986, AP Nr. 28 zu Art. 2 GG). Es müssen deshalb **im Verhältnis der Vertragspartner zueinander** die Vorschriften des **BGB** über das Zustandekommen, die Auslegung, Erfüllung und Verletzung von Verträgen (§§ 145ff., 305ff., 320ff. BGB) beachtet werden. Der Begriff der Verbindlichkeit bringt darüber hinaus zum Ausdruck, dass die Vertragsparteien einander **schuldrechtlich verpflichtet** sind, für die Beachtung und Erfüllung der Integrationsvereinbarung positiv zu sorgen und negativ alle störenden Einwirkungen zu unterlassen (*Schimanski* in GK-SGB IX, § 83 Rz 54, mit Angaben zur Rechtsprechung). Die schuldrechtliche **Durchführungspflicht** wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass das Gesetz keine Erzwingbarkeit vorsieht und keine Sanktionen bei Nichtbeachtung oder Verletzung bereithält (*BAG* 13. 10. 1987, AP Nr. 2 zu § 77 BetrVG 1972 Auslegung).

Gemäß **§ 83 Abs. 2a Nr. 5 SGB IX** können in der Integrationsvereinbarung auch Regelungen zur Durchführung der betrieblichen Prävention gemäß **§ 84 SGB IX**, zum betrieblichen **Eingliederungsmanagement (BEM)** und zur Gesundheitsförderung getroffen werden. Das bedeutet, dass eine Vereinbarung auch **gesondert** im Rahmen von § 84 SGB IX abgeschlossen werden kann. Wegen der Wichtigkeit und des verfahrensmäßigen

Umfangs der BEM (*dazu ausf. Gagel, NZA 2004, 1359*) ist das auch sinnvoll. Die Pflicht zur Erörterung von personen-, verhaltens- oder betriebsbedingten Schwierigkeiten im Arbeitsverhältnis oder sonstigen Beschäftigungsverhältnis (§ 84 Abs. 1 SGB IX) und von Möglichkeiten der Überwindung einer längeren oder wiederholten Arbeitsunfähigkeit (§ 84 Abs. 2 SGB IX) lässt es durchaus zu, **grundlegende Vorstellungen oder Mindestziele** bei diesen Tatbeständen im Sinne einer **Vermeidungsstrategie** zu formulieren. Ebenso kann die Hinzuziehung der Werks- und Betriebsärzte sowie der Servicestellen und des Integrationsamts (§ 84 Abs. 2 Satz 2 und 4 SGB IX) eine **generelle Regelung** nahe legen. Auch hier ist eine Vereinbarung schuldrechtlich insoweit verbindlich, als sie im Verhältnis der Vertragsparteien (Arbeitgeber, SchwbV und Vertretungen nach § 93 SGB IX) einzuhalten und zu erfüllen ist, ohne dass es dazu besonderer Vorschriften in § 84 SGB IX bedarf.

3. Kollektive normative Regelungen parallel zu Betriebs- und Dienstvereinbarungen

Über den Inhalt von Integrationsvereinbarungen enthält § 83 Abs. 2 und Abs. 2a SGB IX ausführliche Bestimmungen, die sich von schuldrechtlichen Verpflichtungen deutlich unterscheiden. Den Vereinbarungen wird hiernach die Funktion zugewiesen, **verbindliche Regelungen** über die Eingliederung schwbM zu treffen. Zugleich werden der Rahmen solcher Regelungen abgesteckt und Beispiele der Ausfüllung angeführt. Es handelt sich um **kollektive** Regelungen, d. h. um Bestimmungen, die von vornherein keine Einzelfälle, sondern eine Mehrheit von schwbM betreffen. Die **weit gefächerten** Aufstellungen in § 83 Abs. 2 und Abs. 2a SGB IX sind auf eine verbindliche Reglementierung, nicht lediglich auf interne Absprachen angelegt. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die den Integrationsvereinbarungen überantworteten Regelungen weitgehend **Ausformungen der Arbeitgeberpflichten aus § 81 SGB IX** sind, die ihrerseits zum Teil (§ 81 Abs. 4 und 5 SGB IX) Rechtsansprüche der schwbM auslösen (*Großmann* in GK-SGB IX, § 81 Rz 302 – 376, 421 – 445). Die Regelungen in den Vereinbarungen wirken deshalb **normativ**, d. h. **unmittelbar und zwingend** nach Art von Tarifverträgen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 TVG) oder Betriebsvereinbarungen (§ 77 Abs. 4 Satz 1 BetrVG) bzw. Dienstvereinbarungen (*u. a.* § 62 Abs. 3 Satz 1 BremPersVG). Das **Normsetzungsrecht der SchwbV** ergibt sich insbesondere daraus, dass die SchwbV nicht nur – wie nach früherem Recht – Mitwirkungsaufgaben hat, sondern auch **Mitbestimmungsaufgaben**, indem z. B. die Regelungen nach § 83 Abs. 2 und Abs. 2a SGB IX nur mit ihrer Zustimmung getroffen werden können. Die Träger von Mitbestimmungsrechten werden allgemein als befugte Vertragsparteien von Betriebs- und Dienstvereinbarungen angesehen (*Schaub*, Arbeitsrechts-Handbuch, 10. Aufl., 2002, § 231 Rz 17).

Die Vereinbarungen nach den §§ 83 und 84 SGB IX sind damit **mehrseitige kollektive Normenverträge eigener Art** parallel zu den Betriebs- und Dienstvereinbarungen nach dem BetrVG und den Personalvertretungsgesetzen. Diese Ansicht wird ganz überwiegend im Schrifttum vertreten, soweit dort eine Auseinandersetzung mit dem Problem erfolgt (*Gröninger/Thomas*, SchwbG, § 14b Rz 4; *Neumann* in *Neumann/Pahlen/Majerski-Pahlen*, SGB IX, 11. Aufl., 2005, § 83 Rz 8; Schröder in *Hauck/Noftz*, SGB IX, § 83 Rz 21; *Schimanski* in *GK-SGB IX*, § 83 Rz 55 – 59). *Neumann* (Vizepräsident des Bundesarbeitsgerichts i. R.) geht dabei noch einen Schritt weiter und bezeichnet die Vereinbarungen nach § 83 als **Betriebs- oder Dienstvereinbarungen**, die unabhängig vom BetrVG und den Personalvertretungsgesetzen vom SGB IX vorgesehen und mit Normcharakter ausgestattet seien. Diese Abweichung lediglich in der Bezeichnung kann auf sich beruhen, wenn der Grundsatz beachtet wird, dass die Vorschriften des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts Normenverträge nach **anderen** Rechtsvorschriften, an denen die SchwbV zu beteiligen ist, **nicht ausschließen**.

Abweichend von den Befürwortern dieser Ansicht vertritt *Düwell* (Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht) die Auffassung, die Vereinbarung nach § 83 Abs. 2 SGB IX sei keine »kleine« Betriebsvereinbarung, sondern habe nur die Qualität einer **Regelungsabrede**, die ausschließlich im Verhältnis zwischen Arbeitgeber und SchwbV wirke. Individuelle Ansprüche der schwbM würden erst begründet, wenn der Arbeitgeber die Vereinbarung arbeitsvertraglich umsetze. Deshalb könne es sinnvoll sein, durch den dazu befugten Betriebsrat eine **freiwillige Betriebsvereinbarung nach § 88 BetrVG** abschließen zu lassen (*Düwell*, LPK-SGB IX, § 83 Rz 3).

Hierbei fällt zunächst ein **formales Ungleichgewicht** auf: Obwohl die SchwbV die Verhandlungen über eine Vereinbarung in Gang setzt (§ 83 Abs. 1 Satz 2 SGB IX), soll sie zusammen mit den übrigen Beteiligten nur eine schuldrechtlich wirkende Regelungsabrede erreichen können. Ist dagegen keine SchwbV vorhanden, so kann der Betriebsrat allein vorgehen (§ 83 Abs. 1 Satz 3 SGB IX) und den Abschluss einer normativ wirkenden Betriebsvereinbarung bewirken. Bei Vorhandensein und Tätigkeit aller vom Gesetzgeber vorgestellten Beteiligten wäre also das gemeinsame Produkt von geringerer Qualität als jenes, bei dem ein Beteiligter fehlt. Richtig erscheint das Gegenteil, dass nämlich die Rechtsetzungskraft eines Gremiums umso größer ist, je größer der Kreis der vom Gesetzgeber für kompetent gehaltenen Beteiligten ist. Schwerer wiegt ein inhaltliches Argument: Wird die Regelungsabrede normativ allein durch eine Betriebsvereinbarung nach dem BetrVG umgesetzt, so wäre die **SchwbV** hieran nicht beteiligt, obwohl sie – neben dem Arbeitgeber – **Hauptbeteiligte** ist. Weder die abgeschlossene Regelungsabrede noch § 95

Abs. 4 SGB IX gibt ihr ein Mitbestimmungsrecht. Hat die Vereinbarung nach § 83 SGB IX dagegen Normcharakter, so ist die Betriebsvereinbarung daran gebunden. Damit trifft es auch nicht zu, dass Ansprüche der schwbM nur durch eine arbeitgeberseitige Umsetzung begründet werden können. Die Vereinbarung nach § 83 schafft gewissermaßen die **Plattform** für die Konkretisierung der Rechtsansprüche der schwbM z. B. nach § 81 SGB IX. Das wäre mit einer bloßen Regelungsabrede nicht möglich (zur betrieblichen Eingliederung und Rehabilitation einschließlich der finanziellen Förderungsmöglichkeiten s. auch *Gagel*, NZA 2001, 988 und NZA 2004, 1359).

4. Realisierung der Rechtslage

Die einfachste Lösung bei der praktischen Umsetzung der vorstehend geschilderten Rechtslage besteht darin, dass **Arbeitgeber, SchwbV und die beteiligten Vertretungen** nach § 93 SGB IX den von ihnen **gemeinsam beratenen und beschlossenen** Inhalt in schriftlichen Vereinbarungen zur Integration und Prävention niederlegen. Dabei können die Vereinbarungen nach den obigen Ausführungen auch als Betriebsvereinbarung bzw. Dienstvereinbarung bezeichnet werden. Wegen des Umfangs der Regelungsbereiche erscheint es zweckmäßig, für die Integration und die Prävention **je eine getrennte** Vereinbarung abzuschließen und in jeder der beiden auf die andere zu verweisen.

Sinnvoll ist es außerdem, in den Vereinbarungen Regelungen über die **Bildung einer Einigungsstelle** zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung und Anwendung der Vereinbarungen vergleichbar den §§ 76 BetrVG und 71 BPersVG zu treffen (*LAG Köln* 22. 4. 1994, NZA 1995, 445; *Berg* in Däubler/Kittner/Klebe, BetrVG, § 76 Rz 10ff.).

Die Mitunterzeichnung der Vereinbarungen durch die SchwbV ist auch dann erforderlich, wenn Arbeitgeber oder Betriebsrat bzw. Personalrat auf Abschluss einer Betriebsvereinbarung bzw. Dienstvereinbarung nach dem **BetrVG** bzw. dem entsprechenden **Personalvertretungsgesetz** bestehen, woran die SchwbV nicht teilnehmen kann. Letztere ist jedenfalls am Abschluss der zugrunde liegenden Vereinbarungen nach den §§ 83 und 84 **SGB IX** zu beteiligen. Es können dann sogenannte **gemischte oder zusammengesetzte Vereinbarungen** vorliegen, die nach allgemeinem Vertragsrecht auch dann zulässig sind, wenn der Kreis der abschließenden Personen nicht identisch ist. Das hat bei Formvorschriften zur Folge, dass die **Unterschrift aller** am Gesamtwerk beteiligten Personen erforderlich ist (BGH NJW 1955, 297; BGH 30. 4. 1976, NJW 1976, 1931).

Wird auch das von den übrigen Vertragsbeteiligten abgelehnt, so bleibt der SchwbV immer noch die Berufung auf ihre notwendige Mitwirkung nach den §§ 83 und 84 SGB IX. Die entsprechenden **Vereinbarungen** müssen dann als Normenverträge im Verhältnis **1:1** auf etwaige Betriebs- oder Dienstvereinbarungen **übertragen** werden. Solche Schwierigkeiten lassen sich vermeiden, wenn alle Vertragsparteien einschließlich der SchwbV die Vereinbarungen gemeinsam beraten, beschließen und unterzeichnen. Ein **gelungenes Beispiel** ist der Entwurf einer Betriebsvereinbarung/Dienstvereinbarung **»Betriebliche Prävention und Eingliederungsmanagement«**, die als Anlage der von der verdi-Bundesverwaltung und von dem IG-Metall-Vorstand im März 2005 herausgegebenen Schrift Prävention und Eingliederungsmanagement – Arbeitshilfe für Schwerbehindertenvertretungen, Betriebs- und Personalräte, beigefügt ist.

gez. R. Großmann

gez. W. Schimanski

<p>Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.</p>
--