

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 7/2014 –

21.03.2014

Beitrag zur Tagung „Prävention an der Schnittstelle von Arbeits- und Sozialrecht“ des Sozialrechtsverbundes Norddeutschland am 28. und 29. November 2013 in Hamburg

von Christiane Goldbach und Meike Warncke (Universität Kassel)

Am 28. und 29. November 2013 fand in Zusammenarbeit zwischen der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG) und der Universität Hamburg eine Tagung des Sozialrechtsverbundes Norddeutschland e. V. zu dem Thema „Prävention an der Schnittstelle von Arbeits- und Sozialrecht“ statt. Damit hat der Sozialrechtsverbund mit seiner nunmehr fünften Veranstaltung ein Themenfeld aufgegriffen, welches nicht nur die Gestalter von Arbeitsbedingungen sowie die Sozialleistungsträger betrifft, sondern auch den Gesetzgeber beschäftigt, wie sich zum Beispiel in der aktuellen Diskussion um ein Präventionsgesetz¹ zeigt.

Unter den Überschriften „Rechtliche Grundlagen“, „Interventionsfelder aus Sicht der Praxis“, „Gesundheits- und personalwirtschaftliche Perspektiven“, „Ausgewählte Interventionsfelder“ und „Herausforderungen einer gemeinsamen Aufgabe von Prävention an der Schnittstelle von Arbeits- und Sozialrecht“ wurden von Referentinnen und Referenten aus Wissenschaft und Praxis ausge-

wählte Themen auf der Veranstaltung vorgestellt und anschließend kontrovers diskutiert.

Nach der Begrüßung durch Jun.-Prof. Dr. iur. Judith Brockmann vom Sozialrechtsverbund Norddeutschland e. V. und Prof. Dr. iur. Tilmann Repgen, Dekan der Fakultät Rechtswissenschaften der Universität Hamburg, sowie Helmer Nettle, Leiter des Referats Information der VBG, wurde die Tagung mit dem ersten Referentenbeitrag eröffnet.

Jun.-Prof. Dr. iur. Minou Banafsche von der Universität Kassel bot einen umfassenden Überblick über die rechtlichen Grundlagen der „**Zielsetzungen und Instrumente der Prävention im Sozialrecht**“. Nach einer Erläuterung des Begriffs Prävention anhand seiner unterschiedlichen Ebenen (zeitlich/sachlich/personell), stellte die Referentin zunächst die Diskussion um ein Präventionsgesetz dar. Bei einer Gegenüberstellung der Gesetzesentwürfe² aus den Jahren 2005, 2007 und 2013 stellte Banafsche fest, dass der Entwurf aus 2013 in seinem Änderungsumfang hinter den Entwürfen von 2005

¹ BR-Drs. 636/13.

² BT-Drs. 15/4833; BT-Drs. 17/13080; BR-Drs. 636/13.

und 2007 zurückbleibt und warf dabei die Frage auf, ob ein ausschließlich an die gesetzlichen Krankenkassen adressiertes Präventionsgesetz ausreichend sein könne. Zur Beantwortung dieser Frage erfolgte ein ganzheitlicher Überblick über die bestehenden, auf Prävention ausgerichteten Vorschriften im Sozialrecht, um anschließend auf Grundlage der Gesetzesentwürfe Reformen zur Prävention bewerten zu können. Dabei kam die Referentin zu dem Ergebnis, dass eine Harmonisierung der Prävention im Sozialleistungsrecht „vor der Klammer“ erfolgen sollte und regte an, aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen von Prävention und Rehabilitation, ein Teilhabegesetz zu schaffen, das beide Bereiche umfasst.

Als zweiter Referent erläuterte **Prof. Franz Josef Düwell**, Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht a. D. die „**Zielsetzungen und Rechtspflichten im Zusammenhang mit der Prävention im Arbeitsrecht**“. Dabei stellte er den Bestandsschutz nach dem Kündigungsschutzgesetz (KSchG), das betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) nach § 84 Abs. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) IX sowie die Frühprävention nach § 84 Abs. 1 SGB IX vor. Laut Düwell ist die Vermeidung der Kündigung ein arbeitsrechtliches Prinzip, das auch ohne die Nennung des Begriffs „Prävention“ einen Präventionsgrundsatz im Arbeitsrecht darstellt. In diesem Zusammenhang hinterfragte er, ob es sich bei dem Bestandsschutz nach dem KSchG, dem BEM sowie der Frühprävention um geeignete Instrumente zur Prävention im Arbeitsrecht handele. Zu dieser Frage wurde im Anschluss an den Vortrag lebhaft **diskutiert**. Im Diskurs standen das BEM und seine Schwachstellen. So wurde eine Lücke bei der Ausgestaltung und Durchführung der BEM-Gespräche im Kündigungsschutzprozess gesehen. Problematisch erschienen hier insbesondere die Hemmschwelle bei der Offenlegung von Gesundheitszuständen der

Arbeitnehmer und die sich daraus ergebenden Vertrauensfragen. Als Hilfestellung bei der Anleitung von BEM-Gesprächen wurde abschließend auf die Möglichkeit einer kooperativen Ausbildung zum „Betrieblichen Eingliederungsberater/ zur betrieblichen Eingliederungsberaterin“³ an der Technischen Universität Dortmund hingewiesen.

Nach den Einstiegsvorträgen folgte eine gemeinsame **Diskussion** mit zunächst einleitenden Statements aus Sicht der Kranken-, Renten- und Unfallversicherung, der Integrationsämter und der Arbeitgeber. Vorgestellt wurden die praktischen Anwendungsfelder und Programme zum Thema Prävention, wie das Betriebliche Gesundheitsmanagement der DAK oder die Präventionsleistungen bei der Deutschen Rentenversicherung. Ebenso wurden Problemfelder aus Sicht der Praxis thematisiert, wie die Wahrnehmungen der Integrationsämter über die Bedenken der Beteiligten vor der Inanspruchnahme des BEM oder die nach Meinung der Arbeitgeberverbände zum Teil fehlende Eigenverantwortung von Mitarbeitern und Überregulierung im Bereich Arbeitsschutz. Die Diskussion im Plenum nach den Statements drehte sich insbesondere um die Zusammenarbeit zwischen den Sozialversicherungsträgern und den Unternehmen. Hierbei wurden sowohl die Akzeptanz der Träger durch die Unternehmen als auch die Nachteile, die sich aus dem gegliederten System ergeben, sowie deren Überwindung (z. B. durch Disability Manager) thematisiert.

Zur Berücksichtigung der „Gesundheits- und personalwirtschaftliche[n] Perspektiven“ referierte zunächst **Prof. Dr. oec. Heike Kraußlach**, Ernst-Abbe-Fachhochschule Jena, zu dem Thema „**Prävention: Bedarfe**

³ Siehe hierzu Ausbildung zum „Betrieblichen Eingliederungsberater/ zur betrieblichen Eingliederungsberaterin, <http://www.return2work.de/docs/2012/berufsbildung.pdf>.

aus personalwirtschaftlicher Sicht“. Die Referentin stellte heraus, dass die veränderten Faktoren in der Arbeitsumwelt ein Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) in Unternehmen dringend erforderlich machen. Zu dessen Hauptaufgaben gehörten die Diagnose, Prävention und Gesundheitsförderung. Neben grundsätzlichen Voraussetzungen bei der Umsetzung eines BGM (z. B. eine entsprechende Unternehmenskultur, Ernennung eines BGM-Beauftragten) thematisierte der Vortrag auch die Problematik, dass angebotene Gesundheitsmaßnahmen nicht ausreichend von der Belegschaft angenommen würden. Dahingehend stellte die Referentin fest, dass Gesundheit auch in der Eigenverantwortung des Mitarbeiters liege und übergab dem Plenum die Frage, ob es aus juristischer Sicht möglich sei, Mitarbeiter und Führungskräfte durch individuelle Regelungen zur Teilnahme an BGM-Maßnahmen zu verpflichten. In der anschließenden Diskussion bestand Einigkeit, dass BGM nur gemeinsam mit den Mitarbeitern erfolgreich sein könne. Anstelle von Verpflichtungen, z. B. in Arbeits- und Tarifverträgen, sollten daher andere Mittel und Wege zur Gewinnung der Belegschaft für Gesundheitsmanagement gefunden werden.

Als abschließende interdisziplinäre Vertiefung zu den gesundheits- und personalwirtschaftlichen Perspektiven stellte **Prof. Dr. phil. Antje Ducki**, Beuth Hochschule für Technik Berlin, **Prävention aus arbeits- und organisationspsychologischer Sicht** vor. Der Fokus lag hierbei insbesondere auf der ressourcen- und verhaltensorientierten Betrieblichen Gesundheitsförderung. Nach Ansicht der Referentin muss Prävention nicht nur auf die Stärkung individueller Bewältigungskompetenzen abzielen, sondern als Kombination aus verhaltens- und verhältnisbezogenen Angeboten der Ressourcenstärkung verstanden werden. Dabei seien Ressourcen als Hilfsmittel zu betrachten,

welche es den Menschen ermöglichen, gesetzte Ziele trotz Hindernissen und Widerständen zu erreichen. Diese könnten in der Art der Organisation des Unternehmens, in den Arbeitsaufgaben, in der Führung, im sozialen Miteinander und in der Person selbst aktiviert werden. Im Zentrum von verhaltenspräventiven Angeboten könnten somit zum Beispiel Sensibilisierungs-, Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen stehen, in Form von Informationsveranstaltungen zur Entstehung von psychischen Erkrankungen wie Burnout, Stressmanagementtrainings, Ernährungsberatung oder Maßnahmen zur Förderung einer Work-Life-Balance. Für eine zielführende Prävention ist laut Ducki demnach vor allem eine Kombination aus mehreren Maßnahmen erforderlich.

Der zweite Tagungstag begann mit einem Vortrag von **Priv. Doz. Dr. med. Horst Christoph Broding**, Ruhr-Universität Bochum, der durch seine Tätigkeit im Bereich arbeitsmedizinischer Forschung einen Beitrag zum Thema **Prävention aus arbeitsmedizinischer Perspektive** leistete. Einleitend stellt der Referent zunächst die Entwicklung der Dienstleistung als größten Teil der ökonomischen Wertschöpfung sowie die aktuellen Trends aus Sicht der Industrie dar und verdeutlichte den damit zusammenhängenden Stellenwert arbeitsmedizinischer Forschung. Des Weiteren widmete sich der Referent dem Einfluss neuer Beschäftigungsmodelle auf die Gesundheit und stellte hierbei neben den Problemfeldern auch mögliche Entwicklungspotentiale für den Gesundheitsschutz dar. Anschließend beurteilte Broding anhand von ausgewählten rechtlichen Neuregelungen, die sich hieraus ergebenden Perspektiven für die künftige Arbeitsmedizin und konzentrierte sich dabei insbesondere auf die Änderung der Arbeitsmedizinischen Vorsorgeverordnung (ArbMedVV). Hierbei stellte er die Rolle des Betriebsarztes heraus und kam zu dem Er-

gebnis, dass dessen Aufgaben nur teilweise von der ArbMedVV abgedeckt würden. Insbesondere sei für viele Mediziner fraglich, in welcher Form eine Zustimmung des Patienten zu einer Vorsorgeuntersuchung erfolgen müsse. Abschließend verdeutlichte Broding, dass in der Arbeitsmedizin noch erheblicher Nachholbedarf bestehe, einerseits zur Entwicklung von Instrumenten zur Primärprävention und andererseits zur Aus- und Weiterbildung in diesem Fachgebiet.

Als nächstes behandelte **Prof. Dr. iur. Wolfhard Kohte**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, unter der Überschrift „Ausgewählte Interventionsfelder“ den „**Beitrag des Arbeitsschutzrechts und der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie zur betrieblichen Prävention**“. Kohte leitete seinen Vortrag mit der Frage nach einer Präventionsstrategie im Arbeitsschutzrecht ein. Er führte aus, dass Prävention einer Strategie bedürfe. Prävention sei die Gestaltung eines längeren Zeitraums durch mehrere Personen, die zusammenarbeiten. Um sich einer Strategie zu nähern, führte Kohte von dem Recht der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), insbesondere der Schlüsselrolle des ILO-Übereinkommens 155⁴, über den Beitrag der Europäischen Union, z. B. in Form der „Principles of Prevention“ in der Richtlinie 89/391/EWG, bis hin zu der gemeinsamen deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) sowie der SLIC⁵-Kampagne zu psychosozialen Risiken. Als Ausblick nannte der Referent die Notwendigkeit einer Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit und verwies dabei auf den Verordnungsentwurf des Bundesrats vom 24.04.2013.⁶

4

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155.

⁵ EU-Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter.

⁶ BR-Drs. 315/13.

Daran anschließend folgte ein Vortrag von **Horst Marburger**, Oberverwaltungsrat a. D. über die „**Betriebliche Gesundheitsförderung als Gemeinschaftsaufgabe von Krankenkassen und Unfallversicherungsträgern**“, in dem der Referent umfassend die Rechtsgrundlagen zur Aufgabenverteilung und zur gewünschten Zusammenarbeit von Krankenkassen und Unfallversicherungsträgern im Bereich der Betrieblichen Gesundheitsförderung darlegte. Dabei ging er sowohl auf die jeweiligen Pflichten bei der Betrieblichen Gesundheitsförderung als auch bei der Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren ein und stellte ausführlich die verschiedenen Ebenen der Zusammenarbeit (betrieblich, überbetrieblich, Ebene der Spitzenverbände und Verbände auf Bundesebene) sowie deren rechtlichen Grundlagen dar.

In der anschließenden gemeinsamen **Diskussion** zu den Vorträgen der Referenten Kohte und Marburger stimmten alle Teilnehmer darin überein, dass die Zusammenarbeit von großer Bedeutung sei und aktuell noch Handlungsbedarf bestehe. Ob ein Präventionsgesetz als gesetzliche Grundlage zur Zusammenarbeit hier Abhilfe schaffen könne, wurde offengelassen. Es bestand allgemeines Interesse, die Zusammenarbeit zur Prävention zukünftig zum Mittelpunkt einer eigenen Tagung zu machen.

An die Diskussion schloss sich der finale Beitrag von **Prof. Dr. iur. Katja Nebe**, Universität Bremen, zu „**Prävention an der Schnittstelle von Arbeits- und Sozialrecht – Herausforderungen einer gemeinsamen Aufgabe**“ an. Die Referentin stellte nochmals die Herausforderungen der gemeinsamen Aufgabe Prävention heraus. Hierbei bekräftigte Nebe insbesondere, dass das Potential des bereits geltenden Rechts zur Konkretisierung von Prävention genutzt werden müsse und dass Gefährdungsbeurteilungen an Arbeitsplätzen eine Schlüsselrolle

einnehmen. Zudem kommen Dokumentationspflichten sowie dem BEM ein hoher Stellenwert zu, sodass der Praxis zu empfehlen sei, hier über die gesetzlichen Pflichten hinauszugehen.

Insgesamt ermöglichte die Tagung einen Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis und zeigte die zunehmende Bedeutung von Prävention für alle Sozialleistungsbereiche. Dabei wurde deutlich, dass gerade an der Schnittstelle zwischen Arbeits- und Sozialrecht Handlungsbedarf besteht. In den Diskussionen und Vorträgen zeigte sich zudem eine große Skepsis an dem zuletzt diskutierten Entwurf für ein Präventionsgesetz⁷, hier

wurde noch Nachholbedarf gesehen. Im Ergebnis waren sich aber alle Beteiligten einig, dass Prävention über alle Ebenen hinweg (primär, sekundär, tertiär) erfolgen muss und dass es sich hierbei um eine gemeinsame Aufgabe handelt. Die Thematik sollte auch in Zukunft verfolgt und zum Bestandteil interdisziplinärer Diskussionen gemacht werden.

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

⁷ BR-Drs. 636/13.