



Bericht

der Landesregierung

Betriebliche Wiedereingliederung stärken

Durchführung einer Evaluation zum betrieblichen Eingliederungsmanagement in der Landesverwaltung

Federführend ist der Ministerpräsident

Einleitung

Das betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) hat zum Ziel, Arbeitsunfähigkeit von Beschäftigten zu überwinden und erneuter Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen. BEM ist eine gesetzliche Verpflichtung des Arbeitgebers, die in § 84 Abs. 2 SGB IX wie folgt geregelt ist:

„Sind Beschäftigte innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig, klärt der Arbeitgeber mit der zuständigen Interessenvertretung im Sinne des § 93, bei schwerbehinderten Menschen außerdem mit der Schwerbehindertenvertretung, mit Zustimmung und Beteiligung der betroffenen Person die Möglichkeiten, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden werden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann (betriebliches Eingliederungsmanagement)...“

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat die Landesregierung am 11.4.2014 einstimmig (vgl. Sammeldrucksache über Vorlagen gemäß § 63 Abs. 1a der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 9.4.2014, Drucksache 18/1736 sowie Plenarprotokoll 18/56 vom 11.4.2014, Seite 4583-4584) „aufgefordert, im Rahmen einer Evaluation innerhalb der Landesverwaltung festzustellen, ob, wie und in welchem Umfange innerhalb der gesamten Landesverwaltung betriebliches Eingliederungsmanagement im Sinne des § 84 Abs. 2 SGB IX praktiziert wird.“ Folgende Fragen sind entsprechend der Drucksache 18/584 zu beantworten:

- 1. Bestehen innerhalb der Landesverwaltung Dienstvereinbarungen über die Durchführung des betrieblichen Eingliederungsmanagements und wie werden diese im Einzelnen umgesetzt?**
- 2. Wird betriebliches Eingliederungsmanagement auch in den Dienststellen aktiv betrieben, in denen keine diesbezüglichen Dienstvereinbarungen bestehen und wenn ja, wie erfolgt dieses?**
- 3. Welche positiven Effekte im Hinblick auf die Überwindung und Vorbeugung von Arbeitsunfähigkeit und den Arbeitsplatzert halt konnten in den Dienststellen, in denen ein betriebliches Eingliederungsmanagement praktiziert wird, festgestellt werden?**
- 4. Gibt es in den Dienststellen, in denen ein betriebliches Eingliederungsmanagement nicht praktiziert wird, andere Formen der Eingliederung und wenn ja, wie sind diese ausgestaltet?**
- 5. Was sind die Gründe dafür, dass es an einem, alle Bereiche umfassenden betrieblichen Eingliederungsmanagement fehlt und bestehen bei Dienststellen und / oder bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Vorbehalte gegen ein betriebliches Eingliederungsmanagement, bzw. gegen bestimmte Maßnahmen und worauf sind diese begründet?**

Verfahren

Eine statistische Erfassung der BEM-Fälle nach einheitlichen Maßstäben ist in § 84 SGB IX nicht vorgeschrieben und erfolgt in der Landesverwaltung bislang nicht.

Zur Berichterstattung zu den gestellten fünf Fragen wurden deshalb die Ressorts zur Durchführung des BEM in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich exemplarisch für den Zeitraum vom 1.7.2013 bis zum 30.6.2014 befragt; teilweise wurden ergänzende Zusatzfragen gestellt.

Die Antworten beziehen sich auf die Behörden/Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung einschließlich der Schulen. Von den insgesamt rund 900 Behörden bzw. Dienststellen gehören rund 100 zur Landesverwaltung aller Fachrichtungen. Rund 800 davon entfallen auf Schulen. Im Hinblick darauf, dass von dieser Zahl auch eine Reihe kleiner Schulen umfasst ist, die wegen ihres geringen Bestands dort beschäftigter Lehrkräfte nur sehr selten oder gar nicht mit der Problematik einer betrieblichen Wiedereingliederung konfrontiert sind, wurden insbesondere auch die unteren Schulaufsichtsbehörden - die Schulrätinnen und Schulräte - befragt. Häufig übernehmen sie eine aktive Rolle bei dem Eingliederungsmanagement, indem sie beispielsweise selbst die Rückkehrgespräche mit Lehrkräften führen oder die Aufgabe des Eingliederungsmanagements mit den Schulleitungen gemeinsam angehen.

Im Laufe der Evaluation hat die Landesregierung eine Vereinbarung zum betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM) mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften geschlossen (Vereinbarung nach § 59 MBG zur Einführung eines BGM in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung, Amtsblatt 2015 S. 363 ff.; im folgenden Text „Vereinbarung nach § 59 MBG“). BEM wird in diesem Zusammenhang als ein bedeutender Bestandteil des BGM betrachtet. Einige Gesichtspunkte des BGM sind daher in diesen Bericht eingeflossen. Zukünftig soll über BGM und BEM als Gesichtspunkte des Personalmanagements berichtet werden.

Zusammenfassung

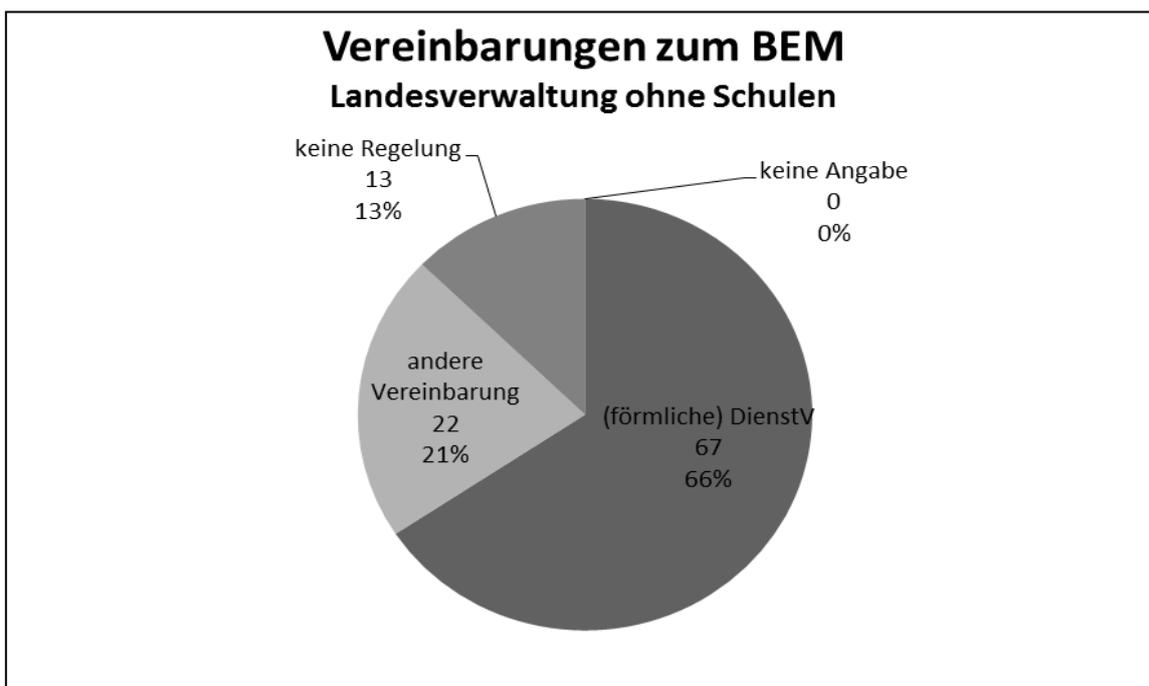
- Das BEM ist ein sehr wichtiges und wirksames Instrument für den Umgang mit den besonders schwierigen Einzelfällen länger andauernder Krankheiten im Betrieb. Es ist ein gesetzlich normierter Sonderfall der Fürsorgepflicht, der den Dienstherrn bzw. Arbeitgeber verpflichtet, aktiv auf die Überwindung und die Vorbeugung erneuter Arbeitsunfähigkeit hinzuwirken.
- BEM wird in der Landesverwaltung in allen Bereichen angeboten. Allerdings kann derzeit nicht festgestellt werden, ob lückenlos alle Fälle erfasst und entsprechend behandelt werden. In Dienststellen ohne förmlich geregeltes BEM erörtern Führungskräfte oder Personalverantwortliche mit langfristig Erkrankten Arbeitsbedingungen und Unterstützungsmöglichkeiten und führen damit faktisch ein Verfahren im Sinne des BEM durch.
- Dienstvereinbarungen zwischen Dienststellen und Personalräten zur näheren Ausgestaltung des BEM bestehen im überwiegenden Teil der Landesverwaltung ohne Schulen (67%). In den meisten Schulen sind zwar keine förmlichen Regelungen wie Dienstvereinbarungen getroffen worden. Dennoch wird auch dort ein betriebliches Wiedereingliederungsmanagement praktiziert.

Die Erforderlichkeit und Nützlichkeit von Dienstvereinbarungen wird dementsprechend unterschiedlich beurteilt. Ob die wichtigste Zielsetzung des BEM, eine erfolgreiche Eingliederung und die Vermeidung von erneuter Arbeitsunfähigkeit, tatsächlich erreicht wird, kann nur anhand von Indikatoren festgestellt werden. Dazu zählen vor allem die Quote der angenommenen Angebote zum BEM-Verfahren und die Quote der BEM-Verfahren, in denen konkrete Maßnahmen vereinbart wurden. Im Durchschnitt wird die Hälfte (49%) der Angebote zum BEM-Verfahren angenommen. Diese Quote wird als ein gutes Ergebnis eingeschätzt. Auch für Betriebe außerhalb der Landesverwaltung werden vergleichbare Durchschnittswerte angegeben. Der Anteil der angenommenen Angebote in den einzelnen Bereichen der Landesverwaltung liegt zwischen 28 und 91%. Für diese große Spannbreite gibt es derzeit keine plausible Erklärung.

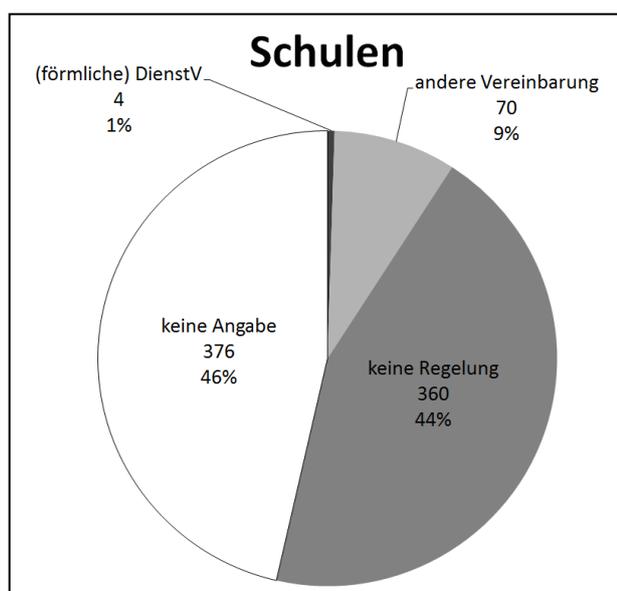
- 42% der durchgeführten Verfahren enden mit der Verabredung von Maßnahmen. Auch diese Quote wird als gutes Ergebnis eingeschätzt. In Dienststellen mit förmlichen Regelungen zur Ausführung des BEM sind die Quote der angenommenen BEM-Angebote und die Quote der verabredeten Maßnahmen nicht höher als in Bereichen ohne förmliche Regelungen. Detaillierte Regelungen für sich genommen sind daher offenbar kein Garant für ein erfolgreiches BEM.
- Die im Februar 2015 unterzeichnete Vereinbarung nach § 59 MBG legt die Grundlage für ein BGM in der Landesverwaltung. Sie verdeutlicht, dass das BEM ein Bestandteil des BGM ist und enthält in Ziff. 7.1.2 für alle Behörden unmittelbar geltende Regelungen zum BEM.

1. Bestehen innerhalb der Landesverwaltung Dienstvereinbarungen über die Durchführung des betrieblichen Eingliederungsmanagements und wie werden diese im Einzelnen umgesetzt? ¹

In fast 90% der rund 100 Behörden oder Dienststellen mit Ausnahme der Schulen bestehen entweder förmliche Dienstvereinbarungen (66% bzw. 67 Dienststellen) oder andere Regelungen des BEM (21% bzw. 22 Dienststellen). Diese hohe Zahl zeigt, dass BEM in den Dienststellen als wichtiges Instrument bekannt ist und systematische Überlegungen zur Umsetzung stattgefunden haben.



Bei den Schulen gibt es, wie oben bereits ausgeführt, überwiegend keine förmlichen Dienstvereinbarungen. Dennoch hat sich dort eine Praxis der betrieblichen Wiedereingliederung etabliert, die auch unter Beteiligung der unteren Schulaufsichtsbehörden gestaltet wird. Diese Situation ist damit zu erklären, dass rund 450 der insgesamt 810 Schulen nur kleine Dienststellen bilden, in denen jeweils weniger als 25 Lehrkräfte tätig sind.



¹ Die Fragestellung an die Ressorts lautete: In welchen Dienststellen bestehen Dienstvereinbarungen, die das Verfahren zum BEM regeln? Förmliche Dienstvereinbarung, andere Vereinbarung (Regelung, Festlegung, Leitfaden usw.) oder keine Regelung zum Verfahren?

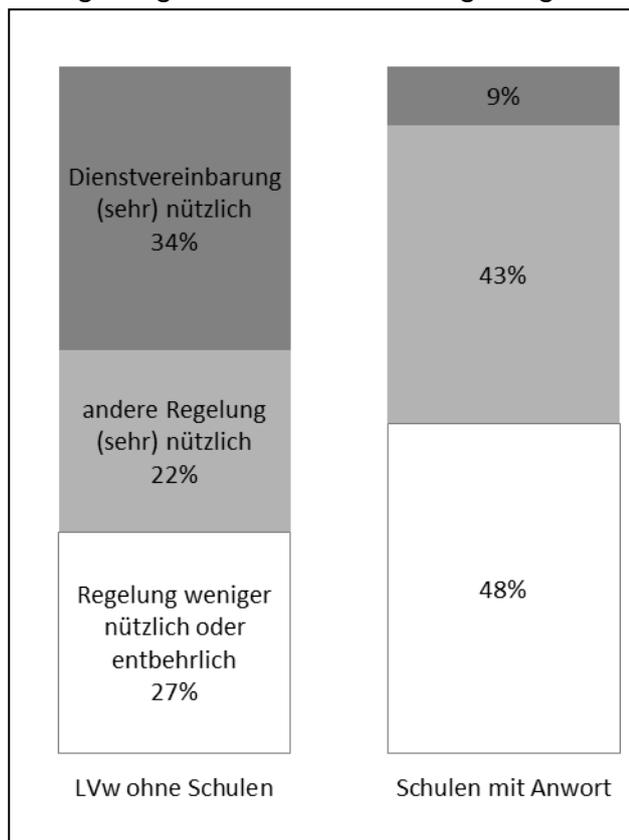
2. Wird betriebliches Eingliederungsmanagement auch in den Dienststellen aktiv betrieben, in denen keine diesbezüglichen Dienstvereinbarungen bestehen und wenn ja, wie erfolgt dieses?

BEM wird aktiv betrieben, auch wenn keine Vereinbarungen bestehen. Dies zeigen die Antworten der Ressorts auf die Frage, weshalb Dienstvereinbarungen als nicht nützlich oder entbehrlich empfunden werden. Die Antworten zeigen deutlich, dass den Dienststellen die Bestimmungen des SGB IX bekannt sind und auch entsprechende Aktivitäten entfaltet werden. Für das Fehlen von Dienstvereinbarungen kristallisieren sich drei Begründungen heraus:

- Kleine Dienststellen äußern, dass über § 84 Abs. 2 SGB IX hinausgehende Regelungen nicht notwendig sind, da bei der geringen Zahl der BEM Verfahren individuelle Lösungen gefunden werden müssten und eine nicht an eine Form gebundene direkte Kommunikation leichter sei.
- Die Regelungen des SGB IX sind ausreichend, um BEM sachgerecht durchführen zu können.
- Es besteht ein eingeübtes Vorgehen, das sich in der Praxis bewährt hat.

Gefragt wurden die Behörden und Dienststellen, ob für das BEM eine förmliche Dienstvereinbarung oder eine andere Regelung nützlich oder ob Regelungen entbehrlich sind.²

Für Behörden und Dienststellen (ohne Schulen) sind Dienstvereinbarungen knapp überwiegend ein gängiges und als nützlich empfundenes Verfahren zur Erreichung der Ziele des BGM. Nimmt man aber die 27%, die eine Regelung für weniger nützlich oder auch entbehrlich halten, mit den 22% zusammen, die andere Regelungen präferieren, wird deutlich, dass der Abschluss einer Dienstvereinbarung keineswegs als Königsweg angesehen wird. Dies könnte auch ein Hinweis darauf sein, dass die gesetzlichen Regelungen ausreichend für die Durchführung sein können.



² Bei der Beantwortung dieser Frage waren Mehrfachnennungen möglich.

Der Nutzen von Vereinbarungen wird im Schulbereich anders beurteilt. Nur die Hälfte der Antworten aus den Schulen spricht sich für Vereinbarungen aus und davon zu einem großen Teil unterhalb einer förmlichen Dienstvereinbarung zum BEM. Die andere Hälfte der Antworten hält (weitergehende) Regelungen für entbehrlich.

Die sehr unterschiedliche Ansicht über den Nutzen von Dienstvereinbarungen und anderen Regelungen zum BEM überrascht nicht. Für die große Zahl kleinerer Schulen liegt nahe, dass für die geringe Zahl der BEM-Fälle direkte Absprachen zu den aktuellen Fällen für pragmatischer und flexibler gehalten werden. Bei jeder Eingliederungsmaßnahme geht es darum, für die individuelle Situation eine passende Lösung zu finden. In kleinen Einrichtungen und Behörden mit wenigen Einzelfällen wird eine Unterstützung in der praktischen Durchführung wichtiger für den Erfolg sein als eine Dienstvereinbarung.

In einigen Fällen zeigen die Antworten auf die Fragen, dass Verfahren und Maßnahmen durchgeführt werden, die dem Vorgehen nach § 84 SGB IX entsprechen, ohne dass die Beteiligten explizit auf das BEM oder §84 SGB IX Bezug nehmen. Das ist unschädlich, denn das Gesetz schreibt kein bestimmtes Verfahren, sondern lediglich die Auslösebedingungen vor. Insoweit ist es für die Umsetzung nicht erheblich, ob der entsprechende Begriff verwendet wird.

Ganz offensichtlich spielen auch unterschiedliche Arbeitskulturen bei der Handhabung der Umsetzung eine Rolle. Von klassischer Verwaltungsarbeit geprägte Bereiche präferieren deutlich häufiger eine förmliche Dienstvereinbarung oder andere rechtliche Formen einer Ausführungsregelung, während andere Bereiche mit dem relativ ausführlichen Gesetzestext auskommen und zu einer praktischen Handhabung finden.

In den Schulen wird das BEM, wie bereits dargelegt, meist nicht auf der Grundlage von Dienstvereinbarungen betrieben. Das dort praktizierte Verfahren ist vor allem wegen der geringen Zahl von Lehrkräften, die an kleinen Schulen tätig sind, und der nicht vorwiegend administrativ geprägten Strukturen eher informeller Natur. Es umfasst neben den notwendigen Gesprächen mit den zurückkehrenden Lehrkräften insbesondere Entlastungsmaßnahmen, um die Arbeitsunfähigkeit zu überwinden oder einer weiteren Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen. Dazu zählen vor allem die Reduzierung der Pflichtstundenzahl oder von Pausenaufsichten, Änderungen im Stundenplan, die Befreiung von der Teilnahme an bestimmten schulischen Veranstaltungen und Raumänderungen zur Vermeidung von Lärm oder des Treppensteigens.

3. Welche positiven Effekte im Hinblick auf die Überwindung und Vorbeugung von Arbeitsunfähigkeit und den Arbeitsplatzzerhalt konnten in den Dienststellen, in denen ein betriebliches Eingliederungsmanagement praktiziert wird, festgestellt werden?

Ein verlässlicher Zusammenhang zwischen BEM, der Gesamtfehlzeitenquote und ihrer Entwicklung kann methodisch nicht hergestellt werden: BEM setzt erst ein, wenn mehr als 6 Wochen Krankheit vorliegen und betrifft deshalb nur einen zahlenmäßig kleinen Teil der Krankheitsfälle und auch nur einen - wenn auch proportional größeren - Teil der Summe der Fehltage. Um eine statistisch messbare Wirkung des BEM abzuschätzen, müsste die Situation im gleichen Betrieb mit und ohne BEM im gleichen Zeitraum verglichen werden. Das ist nicht möglich. Andere Vergleichszeiträume können sinnvoll nicht herangezogen werden, da die Fehlzeitenquoten von vielfältigen Einflüssen geprägt sind (z. B. Grippe/ Erkältungswellen), die es ohnehin schwierig machen, Fehlzeitenquoten für unterschiedliche Zeiträume zu vergleichen. Erst recht gilt das, wenn mit dem BEM nur ein Teilaspekt der für die Fehlzeitenquote möglichen Aspekte betrachtet wird. Um Wirkungen des BEM zu messen, könnte eine Reduzierung von Ausfallzeiten anhand beispielhafter Einzelfälle betrachtet werden. Auch hier begegnen verlässliche Aussagen methodischen Schwierigkeiten. Denn wie lässt sich sagen, ob ein BEM Fehlzeiten reduziert hat? In Fällen einer lang andauernden Krankheit müsste eine Prognose/Einschätzung der Beteiligten eingeholt werden. Das begegnet schon unter Datenschutzaspekten erheblichen Bedenken. Nach alledem sind statistisch messbare Effekte des BGM nicht darstellbar.

Um eine Beantwortung der Frage gleichwohl zu ermöglichen, sind die Behörden um Ihre Einschätzung der positiven Aspekte des BEM gebeten worden. Am häufigsten wird gesagt, dass das Gesprächsangebot als Wahrnehmung, Wertschätzung und Ausdruck der Fürsorge empfunden wird. Das deckt sich mit den Aussagen vieler Publikationen zum Thema aus anderen Betrieben. Danach ist vor allem wichtig, dass eine als Fürsorge verstandene Reaktion des Arbeitgebers auf längere krankheitsbedingte Abwesenheit erfolgt. Es ist nicht zu unterschätzen, wie wichtig es ist, über die Arbeitssituation im Zusammenhang mit einer Erkrankung und einem längeren Ausfall ins Gespräch zu kommen. Auch wird den Antworten zufolge ein durch Dienstvereinbarung oder anderweitig geregeltes geplantes und systematisches Vorgehen als positiv empfunden. Das gilt vor allem dann, wenn die Regelung auch durch eine nachhaltige Handhabung umgesetzt wird. Nicht selten hat sich ein systematisches Vorgehen auch ohne eine Regelung etabliert; auch dann ist davon auszugehen, dass die positiven Wirkungen eintreten.

In den Belegschaften positiv registriert werden auch individuelle Maßnahmen wie der Einsatz von Hilfsmitteln und eine Eingliederung mit stufenweise aufwachsenden Arbeitszeiten über einen individuell vereinbarten Zeitraum (z. B. in einer Woche vier Stunden und in der nächsten Woche sechs Stunden) je nach Dauer und Art der Krankheit („Hamburger Modell“). Dies wirkt auf die Akzeptanz des BEM insgesamt positiv.

Ein wichtiges Indiz für positive Effekte des BEM ist die Quote der angenommenen BEM-Gespräche und die Häufigkeit der aufgrund der Gespräche ergriffenen Maßnahmen.

Insgesamt wurde rund die Hälfte der Gesprächsangebote angenommen. Diese Quote wird als positives Ergebnis eingeschätzt. Die Gründe für eine Ablehnung des Gesprächsangebotes können vielfältig sein; konkrete Daten zu den Gründen gibt es aber nicht. Die Beschäftigten sind nicht verpflichtet, einen Grund für die Ablehnung anzugeben. Daher werden Betroffene nicht explizit nach den Ablehnungsgründen befragt, auch um zu vermeiden, dass diese sich kontrolliert und unter Druck gesetzt fühlen. An dieser Linie sollte auch für die Zukunft festgehalten werden.

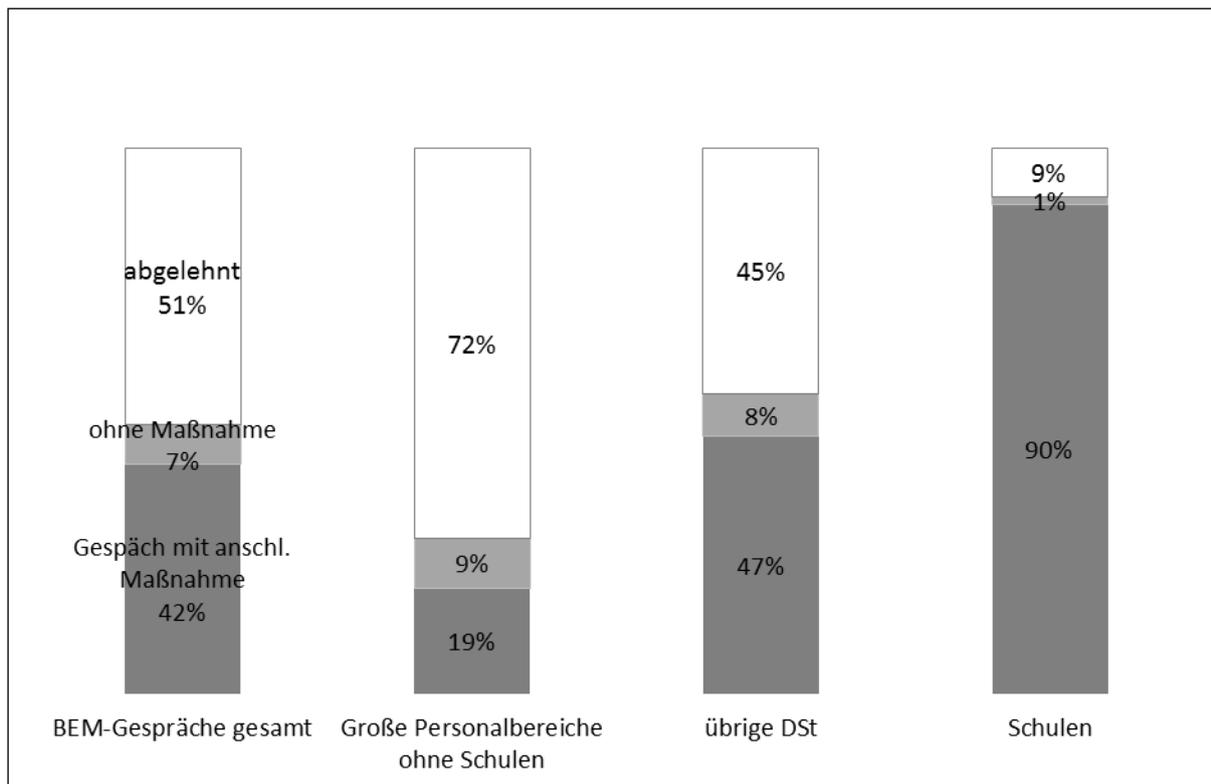
Gleichwohl geben die Einschätzungen der Behörden einige Hinweise auf mögliche Ablehnungsgründe.

Die Ablehnung eines BEM-Gespräches durch die Beschäftigten kann aus unterschiedlichen Gründen erfolgen. Entweder wird das Gespräch abgelehnt, weil die Beschäftigten nicht über die Gründe ihrer Erkrankungen sprechen wollen - was natürlich zulässig und vom Arbeitgeber zu respektieren ist -, oder die Beschäftigten sehen keinen Zusammenhang zu ihrer Arbeit oder sehen keine Notwendigkeit für Maßnahmen zur Eingliederung (z. B. bei chronischen Erkrankungen). Im letzteren Fall handelt es sich eigentlich nicht um eine Ablehnung. Vielmehr wird ein BEM für unnötig gehalten.

Einige Antworten lassen aber auch die Vermutung zu, dass als Gründe für eine Ablehnung Befürchtungen in Bezug auf Kontrolle durch Vorgesetzte und mögliche negative Konsequenzen durch den Arbeitgeber in Frage kommen. Solche Befürchtungen haben nach den Erfahrungen aus der personalwirtschaftlichen Praxis in der Landesverwaltung kaum eine realistische Grundlage, gleichwohl können auch unbegründete Befürchtungen dazu führen, dass Gespräche vor diesem Hintergrund abgelehnt werden. Solchen Befürchtungen wird am besten durch eine verlässliche, am gesetzlichen Ziel orientierte Praxis des BEM begegnet. Die in der Vereinbarung nach § 59 MBG verdeutlichten Ziele des BEM und die für alle Beschäftigten eröffnete Möglichkeit, einen von der Behörde angebotenen Gesprächspartner abzulehnen und um einen anderen Gesprächspartner zu bitten, sollen dazu beitragen, dass das BEM akzeptiert wird und ein mögliches Misstrauen gegen eine Person nicht in eine Ablehnung des BEM-Verfahrens mündet.

Sehr erfreulich ist, dass die geführten Gespräche weit überwiegend zu anschließenden Maßnahmen geführt haben. Negative Erfahrungen aus tatsächlich stattgefundenen Gesprächen sind bei diesem Ergebnis unwahrscheinlich. Vielmehr werden die überwiegend positiven Ergebnisse der geführten Gespräche in der Regel in der näheren Arbeitsumgebung kommuniziert und dies trägt zum Abbau von Befürchtungen bei.

Ein näherer Blick auf die Antworten zeigt, wie unterschiedlich das Gesprächsangebot in den einzelnen Bereichen angenommen und genutzt wird.



Folgende Trends sind deutlich erkennbar:

- BEM-Gespräche gesamt**
Insgesamt wird in der gesamten Landesverwaltung nahezu jedes zweite Gesprächsangebot angenommen.
Der Anteil der Gespräche, die keine Maßnahmen zur Folge haben, ist insgesamt in allen Bereichen gering; kommt es zu Gesprächen, werden sehr häufig Maßnahmen vereinbart.
- Große Personalbereiche (ohne Schulen)**
Überraschend ist, dass in großen Personalbereichen (Justiz, Polizei und Finanzverwaltung, ohne Schulen) eine höhere Ablehnungsquote als in den übrigen Dienststellen existiert. In den großen Personalbereichen werden fast drei Viertel der angebotenen Gespräche abgelehnt. In diesen Bereichen (74 Dienststellen) bestehen aber fast vollständig förmliche Dienstvereinbarungen (57 Dienststellen) oder andere Regelungen (15 Dienststellen). Lediglich 2 Dienststellen aus diesem Bereich haben keine Regelung.
- Übrige Dienststellen**
In den übrigen Dienststellen (ohne vorgenannte große Personalbereiche und die Schulen) wird etwas mehr als die Hälfte der angebotenen Gespräche angenommen und die meisten davon schließen mit Maßnahmen ab.

- Schulen

Im Schulbereich werden 90% der angebotenen Gespräche erfolgreich beendet und Maßnahmen erarbeitet. Zugleich ist der Anteil der abgelehnten Gesprächsangebote mit 9% sehr gering. Basis dieser Auswertung sind die detaillierten Fallzahlen aus der Rückmeldung von 270 Schulen.

Über die Art der jeweils ergriffenen Maßnahmen gibt es keine mit vertretbarem Aufwand zu ermittelnden Daten. Die Leitungen der Personalreferate berichten aber, dass das Instrument der stufenweisen Wiedereingliederung nach längerer Erkrankung („Hamburger Modell“) verbreitet Anwendung findet.

Aus diesen Trends kann Folgendes geschlossen werden:

- Das Vorhandensein einer Dienstvereinbarung zum BEM ist für sich genommen noch keine Garantie für den Erfolg des BEM. Der Schulbereich hat ganz überwiegend keine Dienstvereinbarungen geschlossen, weist aber gleichwohl den höchsten Anteil an verabredeten Maßnahmen auf.
- Anstrengungen, Dienstvereinbarungen in allen Dienststellen abzuschließen, sollten nicht isoliert unternommen werden, da eine Verbesserung der Annahmequote der Gespräche davon allein kaum zu erwarten ist. Im Mittelpunkt jedes BEM steht der konkrete Fall mit seinen individuellen Bedingungen. Dienstvereinbarungen müssen durch eine verlässliche, diskrete und berechenbare Verwaltungspraxis mit Leben erfüllt werden. Dies und die Kommunikation guter Beispiele (im Einvernehmen mit den Betroffenen) dürften auf längere Sicht der Schlüssel zum Ausbau der Erfolge des BEM sein.
- Der überwiegende Teil der angenommenen Gespräche führt auch zu Maßnahmen. Das zeigt, dass BEM nicht nur ein rein formales Verfahren ist, sondern dazu beiträgt, konkrete Ergebnisse zu erreichen. Das Instrument wird angewandt, verstanden und die handelnden Personen entwickeln entsprechende Maßnahmen. Ein regelmäßiger ressortübergreifender Erfahrungsaustausch ist geeignet, aus guten Beispielen zu lernen.³

Für Unterschiede in den einzelnen Bereichen in Bezug auf die Quoten der angenommenen Gesprächsangebote gibt es derzeit keine plausiblen Erklärungen; das gleiche gilt für die Unterschiede in Bezug auf die unterschiedlichen Quoten der Gespräche, in denen Maßnahmen vereinbart worden sind. Man kann vermuten, dass dies in der unterschiedlichen Kultur der einzelnen Bereiche eine mögliche Ursache haben könnte.

Für den schulischen Bereich kann als ein positiver Effekt, der sich möglicherweise auch auf das BEM zurückführen lässt, der deutliche Rückgang der Zahl von Lehrkräften genannt werden, die wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurden. Der Anteil dieser Lehrkräfte ist seit dem Jahr 2010 von 24,9 % über 19,7 % im Jahr 2012 auf 14 % im Jahr 2013 gesunken. Diese erhebliche Verringerung um mehr als 10 Prozentpunkte wird vom Ministerium für Schule und Be-

³ In der genannten Vereinbarung nach § 59 MBG ist eine „Leitstelle Betriebliches Gesundheitsmanagement“ vorgesehen, die u.a. einen solchen Erfahrungsaustausch organisieren wird.

rufsbildung auch als Folge eines Maßnahmenkonzepts zur Lehrkräftegesundheit angesehen. Dazu gehören neben dem BEM auch die spezifischen Fortbildungsangebote des Instituts für Qualitätsentwicklung Schleswig-Holstein (IQSH) bzw. des Zentrums für Prävention (Gesunde Schule, Sucht- und Gewaltprävention) sowie Maßnahmen der Personalentwicklung und Führungskräftequalifizierung. In diesen Kontext gehört auch die Unterstützung durch den schulpsychologischen Dienst, der einen seiner Arbeitsschwerpunkte bei der Beratung und Supervision von Lehrkräften setzt, um so zur Erhaltung der Gesundheit beizutragen.

Von den Lehrkräften wird das BEM nach Einschätzung der unteren Schulaufsichtsbehörden oft als eine wertschätzende, fürsorgliche Maßnahme des Dienstherrn empfunden. Die Betroffenen fühlen sich wahrgenommen, und die vereinbarten Entlastungen werden als wirksam angesehen, insbesondere werden Maßnahmen zur Rehabilitation häufig schneller umgesetzt.

4. Gibt es in den Dienststellen, in denen ein betriebliches Eingliederungsmanagement nicht praktiziert wird, andere Formen der Eingliederung und wenn ja, wie sind diese ausgestaltet?

Aus der Beantwortung der vorstehenden Fragen ergibt sich, dass das BEM ganz überwiegend angewendet wird. Anzunehmen ist, dass mancherorts sinnvolle Maßnahmen besprochen und vereinbart werden, ohne dass dies von den Beteiligten als Durchführung eines BEM i. S. v. § 84 SGB IX bezeichnet wird. Dies gilt insbesondere für den schulischen Bereich.

Explizit andere Formen der Eingliederung wurden in den Antworten nicht benannt. Dies korrespondiert mit den Antworten zu Frage 2, die teilweise darauf hindeuten, dass eine eingeübte und bewährte Praxis für ein erfolgreiches BEM für ausreichend gehalten wird, auch wenn keine Ausführungsregelung besteht. Bei den Schulen zählen die unter 2. bereits genannten Entlastungsmaßnahmen zu den dort praktizierten Formen der Wiedereingliederung.

5. Was sind die Gründe dafür, dass es an einem, alle Bereiche umfassenden betrieblichen Eingliederungsmanagement fehlt und bestehen bei Dienststellen und / oder bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Vorbehalte gegen ein betriebliches Eingliederungsmanagement, bzw. gegen bestimmte Maßnahmen und worauf sind diese begründet?

Wie sich aus den Antworten auf die vorstehenden Fragen ergibt, bestehen in 87% der Dienststellen der Landesverwaltung (ohne Schulen) Regelungen zum BEM, nahezu die Hälfte aller Gesprächsangebote wird angenommen und nach den Gesprächen werden in einer knappen Mehrheit der Fälle konkrete Maßnahmen vereinbart. Daraus lässt sich nicht schließen, dass es - wie die Frage 5 unterstellt - an einem die wesentlichen Bereiche umfassenden BEM fehlt.

Seit der Unterzeichnung der Vereinbarung nach § 59 MBG zum BGM gibt es mit Wirkung vom 1.1.2015 ressortübergreifende Regelungen zum BEM. Diese können durch behörden- oder bereichsspezifische Regelungen ergänzt werden, reichen aber gemeinsam mit den gesetzlichen Bestimmungen aus, um BEM durchzuführen.

Auch wenn explizit nicht danach gefragt wurde, enthalten die Antworten der Ressorts wichtige Hinweise für die Gestaltung eines wirksamen BEM. Zielrichtung des BEM ist die Ausübung der Fürsorgepflicht. Mitunter wird sie aber als Ausdruck der Kontrolle und als Vorbereitung von arbeitsrechtlichen Maßnahmen missverstanden (s.o. Antwort zu Frage 3). Von einigen Befragten wird das BEM als zu starr und unflexibel empfunden. Auch wird die schriftliche Einladung zum BEM-Gespräch z. T. wohl als unpersönlich und distanziert empfunden. Die persönliche Kontaktaufnahme scheint weniger anfällig für derartige Missverständnisse zu sein.

Soweit noch Vorbehalte und Missverständnisse in Bezug auf das BEM-Verfahren bestehen, können diese vor allem durch eine verlässliche, am gesetzlichen Ziel orientierte Praxis des BEM ausgeräumt werden. Die in der Vereinbarung nach § 59 MBG ausdrücklich dargestellte Zielrichtung des BEM und die für alle Beschäftigten eröffnete Möglichkeit, einen von der Behörde angebotenen Gesprächspartner abzulehnen und um einen anderen Gesprächspartner zu bitten, soll dazu beitragen, dass ein mögliches Misstrauen gegen eine Person nicht in eine Ablehnung des BEM-Verfahrens mündet.

Die richtige Handhabung des BEM-Verfahrens sicherzustellen, ist eine Daueraufgabe im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements. Die in der Vereinbarung zum BGM vereinbarte und inzwischen eingerichtete Leitstelle BGM in der Staatskanzlei wird sich u.a. auch dieser Aufgabe annehmen und z. B. entsprechende ressortübergreifende Fortbildungsangebote machen.

Aus den Rückmeldungen der Schulen und Schulaufsichten lässt sich ableiten, dass ca. 90 % der angebotenen Rückkehrgespräche von den betroffenen Lehrkräften auch angenommen werden und dass daraus konkrete Maßnahmen zur Wiedereingliederung folgen.

Gegen das BEM wurden nur vereinzelt Vorbehalte geäußert. Diese beziehen sich insbesondere auf vereinbarte Entlastungsmaßnahmen und die damit verbundene Befürchtung, dass sich daraus eine entsprechende Mehrbelastung für die anderen Lehrkräfte ergeben könne. Die Sinnhaftigkeit eines BEM wird dabei jedoch nicht prinzipiell in Frage gestellt.

6. Ergänzende Hinweise: Bedeutung des BEM im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements

Das BEM begegnet den gleichen Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und Schwierigkeiten wie andere Maßnahmen des Arbeitgebers im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements. Es ist wichtig, sich diese Bedingungen bewusst zu machen, um realistische Erwartungen an BGM und BEM zu stellen und Regelungen sachgerecht auszugestalten. Die ressortübergreifende Vereinbarung zum BGM nach § 59 MBG berücksichtigt die nachfolgend geschilderten Rahmenbedingungen.

Unterschieden werden muss zwischen Ursachen von Krankheit/Arbeitsunfähigkeit und Auswirkungen und Reaktionen von Seiten des Landesherr/Arbeitgeber; bei möglichen Interventionen des Arbeitgebers ist die persönliche Sphäre der Beschäftigten und insbesondere das Prinzip der Freiwilligkeit zu respektieren.

- Erkrankungen können durch Arbeitsbedingungen beeinflusst worden sein. Ebenso ist es möglich, dass sie weder durch die Arbeit bedingt sind noch durch Maßnahmen am Arbeitsplatz positiv beeinflusst werden können. Oft ist sehr schwer festzustellen, ob und inwieweit die Arbeit und/ oder die Arbeitsbedingungen eine Ursache oder Mitursache von Erkrankungen sind. Hinzu kommt, dass die Abgrenzung zwischen Gesundheit und Krankheit schwer zu objektivieren und erheblich von der individuellen Konstitution und von Erfahrungen und Bewertungen abhängig ist. Gute Arbeit kann aber auch ein die Gesundheit positiv beeinflussender, stabilisierender Faktor sein. Bei dieser Gemengelage verbieten sich vorschnelle Urteile zu Ursachen. BGM und damit auch BEM folgen gleichwohl der grundsätzlichen Erfahrung, dass Arbeit und Gesundheit in einem wechselseitigen Verhältnis stehen und sich gegenseitig beeinflussen, ohne dass Art und Ausmaß der Wechselwirkung generell oder im Einzelfall sicher festgestellt werden können.
- Sicherer als die Ursachen sind die Auswirkungen von Krankheit auf den Arbeitsprozess in Form krankheitsbedingter Fehltag festzustellen: Deren Verminderung ist ein wesentliches Interesse des Arbeitgebers und einer unter vielen Gründen für Maßnahmen im Rahmen des BGM. Das Fehlen am Arbeitsplatz ist lediglich das sichtbare und messbare Anzeichen von Krankheit für den Arbeitgeber. Für die erkrankten Beschäftigten können die Auswirkungen auf die Lebenssituation aber weit über die Arbeitsunfähigkeit hinausgehen; bei schweren Erkrankungen ist dies regelmäßig der Fall.

Die weit überwiegende Zahl der Fehltage entsteht durch Kurzzeiterkrankungen von bis zu 5 Tagen, die vom BEM nur dann erfasst werden, wenn durch mehrere Kurzzeiterkrankungen insgesamt eine mehr als sechswöchige Fehlzeit in einem Jahr entsteht. Ein gutes BGM muss auch die kürzeren Erkrankungen in den Blick nehmen. Das BEM ist daher ein wichtiges und wirksames Instrument für die begrenzte Zahl besonders schwieriger Einzelfälle länger andauernder Krankheiten.

Effekte von BGM und BEM auf die Fehlzeitenquote sind nicht sicher quantifizierbar. Selbst mit einem umfassenden präventiven betrieblichen Gesundheitsmanagement, das über die gesetzlich vorgeschriebene Durchführung des BEM hinausgeht, sind direkte Effekte auf Fehlzeitenquoten sehr schwer nachweisbar.

Vor diesem Hintergrund kann ein eindeutig zahlenmäßig belegbarer Zusammenhang zwischen jedweder Art von gesundheitsorientierter Intervention (Gesundheitsförderung, Gesundheitsschutz, Eingliederung usw.) kaum hergestellt werden. Zu vielfältig sind die Einflussfaktoren auf die Gesundheit.

BGM und BEM als arbeitgeberseitige Angebote müssen sich folglich damit abfinden, dass die Wirkung von Maßnahmen des Gesundheitsmanagements auf Plausibilitäten beruht.

Spricht der Arbeitgeber/ Dienstherr gegenüber Beschäftigten eine Krankheit und ihre Auswirkungen an, berührt er einen Bereich, der dem Persönlichkeitsschutz der Beschäftigten unterliegt. Für die Beschäftigten ist die Teilnahme am BEM ebenso freiwillig wie Auskünfte oder Gespräche über kurzfristige Erkrankungen und ihre möglichen Ursachen. Voraussetzung für ein erfolgreiches BGM und BEM ist daher eine Vertrauenskultur, die ermutigt, über Ursachen und Auswirkungen von Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit frühzeitig zu sprechen. Die Vereinbarung zur Einführung eines BGM in der Landesverwaltung hebt dies ausdrücklich hervor. Diese Vertrauenskultur kann nur durch eine nachhaltige, verlässliche und von Diskretion geprägte Praxis geschaffen werden. Sie lässt sich nicht durch rechtliche Regelungen verordnen.

Ein umfassendes Gesundheitsmanagement muss den oben genannten Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

Die Vereinbarung nach § 59 Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein für ein betriebliches Gesundheitsmanagement zwischen dem Land und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften (DGB Nord und dbb Schleswig-Holstein) setzt den Rahmen für ein alle Behörden des Landes umfassendes und nachhaltig wirkendes BGM. Sie setzt Ziele, verdeutlicht sinnvolle Vorgehensweisen, trifft organisatorische Rahmenbedingungen für ein nachhaltig wirkendes BGM und berücksichtigt die oben dargestellten Erkenntnisse; dies betrifft auch die Regelungen der Vereinbarung zum BEM.