

# Soziales Recht

Wissenschaftliche Zeitschrift  
für Arbeits- und Sozialrecht

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Olaf Deinert und  
Prof. Dr. Rüdiger Krause,  
Institut für Arbeitsrecht  
der Georg-August-Universität  
Göttingen



in Zusammenarbeit mit



## Abhandlungen

Das Recht auf Arbeitskampf und die Zukunft des  
ILO-Überwachungsmechanismus

*Jean-Michel Servais* ..... Seite **45**

Psychische Gefährdungen am Arbeitsplatz: Herausforderungen aus  
sozialversicherungswissenschaftlicher Perspektive

*Cusumano/Ghadiri/Heister et al.* ..... Seite **58**

## Rezensionsaufsätze

*Peter Masuch et al.*, Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats:  
Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung – Richterliche  
Wissensgewinnung und Wissenschaft

*Stephan Rixen* ..... Seite **78**

Zusammenfassungen (Abstracts) / Vorschau

Seite **84**

# Das Recht auf Arbeitskampf und die Zukunft des ILO-Überwachungsmechanismus\*

Prof. Dr. Jean-Michel Servais, Universität de Girona

Es gibt diejenigen, die eher bereit sind, sich auf einen Konflikt einzulassen – egal wo und wann – und diejenigen, die es nicht sind. Die Erweiterung des Streikrechts hängt von der Fähigkeit einer Gesellschaft ab, abweichende Auffassungen, Widerstände und Beeinträchtigungen der sozialen und der Arbeitsbeziehungen zu akzeptieren. Das Arbeitskampfrecht weist daher zwischen den einzelnen Rechtssystemen der Welt erhebliche Unterschiede auf.<sup>1</sup> Es bedarf keiner vertieften Ausführungen dazu, dass die Regulierung des Streiks stets eng mit dem herrschenden politischen System verknüpft ist. In den meisten Fällen steht dieses Recht im Zentrum einer komplexen und kontroversen Kasuistik sowie spannungsgeladener Debatten. In jüngster Zeit werden sowohl in der Europäischen Union (EU) wie auch der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) überkommene Interpretationen des Arbeitskampfrechts zunehmend infrage gestellt.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Auslegung des Arbeitskampfrechts durch die für die Überwachung der Umsetzung der ratifizierten Internationalen Arbeitsübereinkommen zuständigen Organe der ILO. Die einzelnen Verfahrensweisen der ILO wurden bereits an verschiedener Stelle intensiv behandelt.<sup>2</sup> Abgesehen von einer möglichen Anrufung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) werden sie jeweils von einem tripartistisch besetzten und einem aus unabhängigen Experten besetzten Organ durchgeführt.

Kurz gefasst, prüft ein Sachverständigenausschuss zur Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen (Committee of experts for the application of conventions and recommendations – CEACR) die regelmäßig von den Regierungen einzureichenden Berichte sowie alle kritischen Bemerkungen von Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen bezüglich dieser Berichte und jegliche anderen verfügbaren relevanten Informationen. Sofern der Ausschuss Defizite in der Anwendung eines Übereinkommens feststellt, fasst er diese in Kommentaren zusammen, die er unmittelbar an die jeweilige Regierung richtet. Die wichtigsten dieser Kommentare werden jährlich in einem

Bericht veröffentlicht, den der Ausschuss an die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) sowie an seinen spezialisierten Ausschuss zur Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen (Committee on the Application of Conventions and Recommendations) richtet. Die gravierendsten Fälle werden von letzterem gemeinsam mit den betroffenen Regierungen diskutiert.

Eine weitere Form der Überwachung stellt die Prüfung von Beschwerden dar, in denen einem Staat die Nichtbeachtung eines ratifizierten Übereinkommens vorgeworfen wird. Wenn die Beschwerde einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation angenommen wird, benennt der Verwaltungsrat der ILO einen Ausschuss bestehend aus Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Dieser Ausschuss gibt der betroffenen Regierung Gelegenheit, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen und berichtet dann an den Verwaltungsrat. Ist eine Stellungnahme aus seiner Sicht noch nicht zufriedenstellend, kann er sich dazu entschließen, die Beschwerde sowie die Antwort darauf – sofern eine solche vorliegt – zu veröffentlichen. In schwerwiegenden Fällen kann der Verwaltungsrat einen Fall an den Untersuchungsausschuss der ILO weiterleiten. Dessen Mitglieder werden aufgrund ihrer ausgewiesenen Unparteilichkeit und Sachkenntnis ausgewählt. Der Untersuchungsausschuss kann auch angerufen werden, wenn ein Delegierter eines anderen Staates, der das betreffende Über-

\* Aus dem Englischen von Dr. Manfred Walser, Wiesbaden. Der Beitrag wird in der Originalsprache voraussichtlich noch in diesem Jahr im *Comparative Labor Law and Policy Journal* veröffentlicht und beruht auf einem Kommentar zum Vortrag von Prof. Dr. Nicola Smit bei der Konferenz »Zur Fundierung des Streikrechts im ILO-Normensystem« am 1. und 2. April 2016 in Berlin; Prof. Dr. Jean-Michel Servais ist ehemaliger Direktor der ILO, Ehrenpräsident der International Society for Labour Law and Social Security und aktuell Gastprofessor an der Universität de Girona (Spanien).

1 *Waas*, *The right to strike, A comparative view*, Den Haag 2014; *Lawrence*, *Employer and Worker Collective Action, A Comparative Study of Germany, South Africa and the United States*, New York 2014.

2 <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang--en/index.htm> (10.4.2017); Servais, *International Labour Law*, 4. Aufl., Den Haag 2014, §§ 1029–1062.

einkommen ebenfalls ratifiziert hat, eine Beschwerde eingereicht hat.

Ein spezielles Beschwerdeverfahren wurde 1950 für Fälle eingerichtet, in denen von Regierungen oder von Arbeitgeber- und (insbesondere) Arbeitnehmerorganisationen eine Verletzung der Koalitionsfreiheit geltend gemacht wird. An einem solchen Verfahren sind drei Organe beteiligt:

- Der tripartistische Ausschuss für Vereinigungsfreiheit (Committee on freedom of association – CFA), der jeden Fall prüft. Er wird durch den Verwaltungsrat eingerichtet und berichtet diesem auch.
- Der Verwaltungsrat selbst und
- in Sonderfällen eine Faktenfindungs- und Schlichtungskommission (Fact-finding and Conciliation Commission), bestehend aus unabhängigen Personen, deren Aufgabe es ist, eine mutmaßliche Verletzung zu ermitteln und zusammen mit der Regierung mögliche Lösungen zu prüfen, bevor sie an den Verwaltungsrat berichtet.

Dieser Beitrag versucht die Kontroverse um das Streikrecht in eine breite Perspektive zu setzen. Er beginnt mit einer Darstellung einiger zentraler Fälle zum Arbeitskampfrecht der vergangenen Jahre, die durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) bzw. den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sowie durch den kanadischen Supreme Court entschieden worden sind. Sie machen die Bedenken und die Zurückhaltung in der Anwendung des Streikrechts in der globalen Wirtschaft deutlich, die in der aktuellen Debatte zu dieser Frage eine bedeutende Rolle spielen. Teil II zeichnet die Argumentationslinie der Arbeitgebergruppe in der ILO nach, die das Streikrecht in den vergangenen Jahren offensiv infrage gestellt hat. Der Beitrag untersucht dann die Vereinbarung zur Überwindung der daraus folgenden Krise, die im Februar/März 2015 geschlossen worden ist – zeigt aber auch deren Grenzen auf. Teil III erläutert zunächst die grundlegenden Prinzipien des ILO-Überwachungsmechanismus, um dann verschiedene Reformansätze aufzuzeigen und nimmt dabei die gemeinsamen Forderungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nach einer Verbesserung des Mechanismus auf. Abschließend wird die Bedeutung eines Gleichgewichtes zwischen sozialem Dialog auf der einen und technischer Sachkenntnis im Rahmen der Überwachung der Anwendung der ILO-Instrumente auf der anderen Seite herausgearbeitet. Dieses Gleichgewicht hat es der Organisation

nämlich ermöglicht, einen fundierten Rechtsbestand zur sozialen Gerechtigkeit und zum sozialen Fortschritt zu entwickeln.

Es existieren viele Formen von Streiks, die ua. davon abhängen, in welchem Land und zu welcher Zeit sie geführt werden. Abgesehen von der klassischen Form können sie etwa Bummelstreiks, rotierende Streiks und »Arbeit nach Vorschrift« erfassen. Die vorliegend zu diskutierende Frage geht sogar über das »klassische« Konzept der Arbeitsniederlegung in Form eines Streiks zur Verfolgung wirtschaftlicher und sozialer Interessen hinaus. Sie erfasst vielmehr jeglichen Arbeitskampf zur Unterstützung eines legitimen Interesses, einschließlich eines Boykotts durch die Arbeitnehmer oder einer Aussperrung durch die Unternehmen.<sup>3</sup>

## I. Einführung in die Debatte

In den vergangenen Jahren haben mehrere Fälle von Arbeitskämpfen unter Juristen international Aufmerksamkeit erregt. Denn sie haben gezeigt, wie schwer es Richtern häufig fällt, die Balance zwischen dem Schutz eines historisch gewachsenen Rechts der Arbeitnehmer auf der einen und den Befürchtungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Konsequenzen seiner Ausübung auf der anderen Seite zu finden.<sup>4</sup>

### 1. Die Fälle *Viking* und *Laval*

Die im Dezember 2007 durch den EuGH entschiedenen Rs. *Viking* und *Laval*<sup>5</sup> haben eine intensive Debatte in der Literatur nach sich gezogen, die sich in ihrer überwiegenden Ausrichtung kritisch, teils sogar ausgesprochen kritisch gegenüber den Urteilen positionierte. In manchen Kreisen wurde in Bezug auf die Rs. *Laval* sogar gemutmaßt, die schwedischen Arbeitgeber hätten diesen mit erheblicher Unterstützung ihrer britischen Kollegen vorangetrieben,

3 Vgl. ILO, Freedom of Association, Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 5. Aufl. (revised), Genf 2006, Rn. 663–664 und 853.

4 *Foirentino et al.*, Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 2015, vol. 1, 90 ff.; *Lefebvre/Pestieau*, L'Etat – Providence en Europe: performance et dumping social, Paris 2012.

5 EuGH, 11.12.2007 – C-438/05 – Slg. 2007, I-10779 (*Viking*); EuGH, 18.12.2007 – C-341/05 – Slg. 2007, I-11767 (*Laval un Partneri*).

um das Lohnniveau in der Bauwirtschaft zu drücken und dabei indirekt die Gewerkschaftsbewegung zu schwächen. Unabhängig davon, ob diese These zutrifft oder nicht, sie legt jedenfalls die tiefgreifende Enttäuschung der betreffenden Kommentatoren offen.

Zumindest hat der EuGH jedoch in beiden Entscheidungen unterstrichen, dass das Recht, bestimmte Interessen mittels eines Arbeitskampfs durchzusetzen, in unterschiedlichen internationalen Instrumenten anerkannt wird, die von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet sind oder in deren Rahmen sie zusammenarbeiten. Genannt seien insbesondere die Europäische Sozialcharta (ESC), auf die sogar ausdrücklich im Primärrecht der EU verwiesen wird, wie auch das ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts.<sup>6</sup> Ferner bestehen Instrumente, welche innerhalb der EU selbst entwickelt worden sind, wie die Grundrechtecharta (GRC) und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer. Erstere wurde in die Europäischen Verträge aufgenommen, auf das zweite Instrument wird dort zumindest verwiesen. In den Rs. *Viking* und *Laval* geht der EuGH folgerichtig davon aus, dass das Streikrecht als Grundrecht in der EU anerkannt ist und einen integralen Bestandteil der Grundprinzipien des EU-Rechts darstellt.

Im nächsten Schritt führt der EuGH jedoch aus, dass die Ausübung dieses Rechts unter dem Vorbehalt des Verhältnismäßigkeitsprinzips stehe.<sup>7</sup> Er verweist dabei auf Art. 28 GRC, der das Recht zur Durchführung kollektiver Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem »Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten« gewährt. Daher geht der Gerichtshof davon aus, dass die Ausübung des Streikrechts gegen die wirtschaftlichen Grundfreiheiten – also den freien Waren-, Personen-, Dienstleistung- und Kapitalverkehr – abgewogen werden muss, die ebenfalls durch die Europäischen Verträge geschützt werden. Im Ergebnis haben letztere insbesondere in der Rs. *Laval* den Vorzug erhalten.

Der Vertrag von Lissabon hat den – vormals umstrittenen – rechtlichen Status der GRC geklärt und damit auch dem Streikrecht aus Art. 28 mehr Gewicht verliehen. Es hätte vermutet werden können, dass sein Inkrafttreten nach den Urteilen des EuGH in den Rs. *Viking* und *Laval* den Gerichtshof dazu veranlassen würde, das Verhältnis zwischen den wirtschaftlichen Freiheiten und den sozialen Grundrechten neu zu bewerten. Der EuGH hat seine bis-

herige Rechtsprechungslinie in der Rs. *Fonnship* am 8. Juli 2014 jedoch bestätigt.<sup>8</sup>

In den beiden Urteilen zeigt sich auch noch eine zweite Einschränkung: die Zurückhaltung hinsichtlich solidarischer Arbeitskampfmaßnahmen. Der Gerichtshof musste nämlich die implizite Frage beantworten, ob Arbeitskampfmaßnahmen einer inländischen Arbeitnehmerorganisation darauf ausgerichtet sein dürfen die Arbeitsbedingungen der ausländischen Arbeitnehmer auf das Niveau der inländischen Arbeitnehmer anzuheben, indem ein in einem anderen Mitgliedstaat abgeschlossener Tarifvertrag verdrängt wird, der für die Arbeitnehmer weniger vorteilhaft ist. Der Gerichtshof hat diese Frage verneint.<sup>9</sup>

In der ILO hat der CEACR deutlich seine Bedenken hinsichtlich der Konsequenzen dieser Urteile artikuliert. Er hat betont, dass das Recht von Arbeitnehmern auf legitime Arbeitskampfmaßnahmen in der Praxis sichergestellt werden muss und dass adäquate Maßnahmen getroffen werden müssen, damit zivilrechtliche Haftungsfragen die Ausübung dieses Grundrechts nicht untergraben. Der Ausschuss hat außerdem hervorgehoben, dass durch eine allgegenwärtige Bedrohung durch Schadensersatzforderungen, die zur Insolvenz einer Gewerkschaft führen können, die praktische Ausübung der Rechte aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 87 infrage gestellt wird – insbesondere vor dem Hintergrund der Rs. *Viking* und *Laval*.<sup>10</sup>

## 2. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR)<sup>11</sup> und der EGMR des Europarats folgen eher als der EuGH der Linie der Schlussfolgerungen der ILO-Sachverständigen zum Streikrecht. Beide nehmen in ihren Entscheidungen Bezug auf ILO-Standards und ihre Auslegung durch die

6 Obwohl das Streikrecht in dem Übereinkommen nicht ausdrücklich genannt wird, dazu im Folgenden.

7 Vgl. EuGH, 11.12.2007 – C-438/05 – Slg. 2007, I-10779 (*Viking*), Rn. 46; EuGH, 18.12.2007 – C-341/05 – Slg. 2007, I-11767 (*Laval un Partneri*), Rn. 94.

8 EuGH, 8.7.2014 – C-83/13 – TranspR 2014, 452, Rn. 41 (*Fonnship*).

9 *Clément*, *Esprit* Februar 2008, 178 ff. und *Esprit* Januar 2009, 158 ff.

10 ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 102<sup>nd</sup> Session 2013, Genf 2013, Rn. 176–180 (Schweden) und 196 (Vereinigtes Königreich).

11 Vgl. bspw. den Beschluss vom 7.12.2012, Beschwerde Nr. 76/2012 des Verbandes beschäftigter Rentner in Griechenland.

betreffenden Überwachungsorgane. In der – auch in Deutschland – vieldiskutierten Entscheidung *Demir and Baykara v. Turkey* hat sich der EGMR dabei nicht auf eine Bezugnahme auf spezifischen Schlussfolgerungen des CEACR zur Türkei beschränkt, sondern weit darüber hinaus den gesamten Rechtsbestand an Prinzipien in den Blick genommen, der sich aus den bisherigen Schlussfolgerungen ergibt, einschließlich solcher des CFA.<sup>12</sup>

Vollständige Übereinstimmung herrscht zwischen den beiden Institutionen in dieser Hinsicht freilich nicht. Insbesondere bezüglich des Verbots sekundärer Arbeitskampfmaßnahmen wurde das Vereinigte Königreich zwar durch den ECSR wie auch durch den CEACR kritisiert.<sup>13</sup> In einer aktuellen Entscheidung hat der EGMR jedoch einen restriktiven Zugang zu solchen Arbeitskampfmaßnahmen offenbart. Im betreffenden Fall einer Transportgewerkschaft und einem Arbeitgeber, der nicht Partei der Tarifauseinandersetzung war, wandte sich die Gewerkschaft gegen gesetzliche Beschränkungen des Streikrechts und – insbesondere – das Verbot von Solidaritätsstreiks. Wenn – so die Auffassung des Gerichtshofs – ein Verbot nicht den Kern der Ausübung der Gewerkschaftsrechte betrifft, sondern sekundäre oder akzessorische Aspekte derselben, sind der Beurteilungsspielraum des Staates größer und die Beeinträchtigungen der Ausübung gewerkschaftlicher Freiheiten eher verhältnismäßig.

Der EGMR führt dazu aus, wie er es auch schon in der Rs. *Demir und Baykara*<sup>14</sup> angedeutet hat, dass bei der Definition der Bedeutung von Begriffen und Formulierungen in der EMRK nicht nur das internationale Recht abseits der Konvention und ihrer Interpretation durch die zuständigen Organe zu berücksichtigen sei, sondern auch die »Praxis der europäischen Staaten, die ihre gemeinsamen Werte deutlich macht«.

Der Gerichtshof stellt aber auch fest, dass sekundäre Arbeitskämpfe zur Ausübung gewerkschaftlicher Rechte gehören. Ein solches Verständnis gewerkschaftlicher Freiheit entspricht der Praxis vieler europäischer Staaten, die schon seit langem sekundäre Arbeitskampfmaßnahmen als eine zulässige Form der Ausübung der Koalitionsfreiheit ansehen. Naturgemäß haben sekundäre Maßnahmen jedoch das Potenzial, die Rechte von Personen zu beeinträchtigen, die nicht Teil des Arbeitskonflikts sind und so erhebliche Störungen des Wirtschaftslebens zu verursachen. Insbesondere führen sie häufig zu einer eingeschränkten Verfügbarkeit öffentlich zugänglicher Dienstleistungen

Das britische Parlament hat durch das Verbot sekundärer Maßnahmen versucht, das grundsätzlich legitime Ziel des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer zu verfolgen, ohne dabei lediglich die Arbeitgeberseite eines Arbeitskonflikts in den Blick zu nehmen.

Der EGMR kam in diesem Fall zu dem Ergebnis, dass die Gründe des Parlaments des Vereinigten Königreichs ausreichen, um ein Verbot sekundärer Arbeitskampfmaßnahmen als im Sinne von Art. 11 EMRK »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig« zu erachten. Die von der antragstellenden Gewerkschaft vorgetragene Fakten hätten keinen Hinweis darauf gegeben, dass ein generelles Verbot sekundärer Streiks ihre Rechte *unverhältnismäßig* einschränke.<sup>15</sup>

### 3. Der kanadische Supreme Court

Der kanadische Supreme Court hat rechtzeitig vor der entscheidenden Diskussion im Verwaltungsrat der ILO am 30. Januar 2015 in einem Urteil festgestellt, dass die in der *Canadian Charter of Rights and Freedoms*<sup>16</sup> gewährleistete Vereinigungsfreiheit auch ein Streikrecht umfasst. Aus Sicht des Gerichtshofs folgt sowohl aus der geschichtlichen Entwicklung, der Rechtsprechung wie auch den internationalen rechtlichen Verpflichtungen des Landes – insbesondere dem ILO-Übereinkommen Nr. 87 –, dass das Streikrecht eine wesentliche Voraussetzung für Tarifverhandlungen darstellt. Der Gerichtshof unterstreicht, dass der CEACR und der CFA dieses Recht als mit der gewerkschaftlichen Vereinigungsfreiheit untrennbar verbunden ansehen, die durch das Übereinkommen ausdrücklich geschützt ist.<sup>17</sup>

12 EGMR, 12.11.2008 – Nr. 34503/97 – AuR 2009, 269 (*Demir and Baykara v. Turkey*). Vgl. *Ewing/Hendy*, *Industrial Law Journal* 2010, vol. 39(1), 2 ff.; vgl. auch EGMR, 21.4.2009 – Nr. 68959/01 – AuR 2009, 274 (*Enerji Yapi-Yol v. Turkey*).

13 ECSR, Committee of Independent Experts, Conclusions XIII-1, Straßburg 1993; ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 98<sup>th</sup> Session 2009, Genf 2009, Rn.188.

14 EGMR, 12.11.2008 – Nr. 34503/97 – AuR 2009, 269, Rn. 85 (*Demir and Baykara v. Turkey*).

15 EGMR, 8.4.2014 – Nr. 31045/10 – AuR 2014, 208 (Kurz wiedergabe), im Volltext abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int> (R.M.T. v. the United Kingdom).

16 Kanadische Charta der Rechte und Freiheiten, auch auf Deutsch abrufbar unter <http://www.charterofrights.ca/> (10.4.2017).

17 Supreme Court of Canada, 30.1.2015 – 2015 SCC 4 – International Labor Rights Case Law 1/2015, 177, insb. Rn. 67 (*Saskatchewan Federation of Labour v. Saskatchewan*), vgl. dort auch die Kommentierung durch *Sack*; vgl. außerdem *Kahn-Freund/Heppe*, *Laws Against Strikes*, Fabian Society, London 1972, S. 8, die auch in der Entscheidung zitiert ist.

## II. Der Kampf um das Arbeitskampfrecht in der ILO

### 1. Das Streikrecht wird infrage gestellt

Zunächst sollen an dieser Stelle nochmals die wichtigsten Aspekte von besonders umstrittenen Fällen zusammengefasst werden. Der EuGH hat betont, dass das Streikrecht zwar grundlegend, aber nicht absolut ist. Der Gerichtshof geht – wie bereits erwähnt – davon aus, dass das Recht unter dem Vorbehalt des Verhältnismäßigkeitsprinzips steht und insofern gegen die wirtschaftlichen Freiheiten der EU-Verträge abgewogen werden muss, vor allem die Dienstleistungs- und die Niederlassungsfreiheit. In den referierten Entscheidungen schwingt zudem die Frage der Zulässigkeit von Solidaritätsarbeitskampfmaßnahmen mit – der wichtigste Aspekt auch in der Rs. *R.M.T. v. the United Kingdom* vor dem EGMR.

Die ILO hat lange Zeit mit Nachdruck ein weites Verständnis des Streikrechts vertreten.<sup>18</sup> Die Organisation hat festgestellt, dass dieses Recht in 93 Staaten verfassungsrechtlich garantiert ist.<sup>19</sup> Während der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr), die ESC wie auch die GRC ausdrückliche Bestimmungen zum Streikrecht enthalten, ist dies in den ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98, welches das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen garantiert, nicht der Fall.<sup>20</sup> Weshalb sich so wenige ILO-Normen mit der Lösung von Arbeitskonflikten befassen, dürfte dabei hauptsächlich mit der Angst vor einem Eingriff in die Beziehungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammenhängen wie auch mit Befürchtungen, dass das Ergreifen von Arbeitskampfmaßnahmen beschränkt werden könnte. Aber auch die internationale Vielfalt an Regulierungsoptionen von Kollektivmaßnahmen spielt hier eine gewichtige Rolle.

Die ILO-Überwachungsorgane sind dennoch zur Auffassung gelangt, dass sich das Recht zur kollektiven Arbeitsniederlegung zwangsläufig aus den Bestimmungen des ILO-Übereinkommens Nr. 87 ergibt, welches den Gewerkschaften das Recht verleiht, ihre »Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen« (Art. 3 Abs. 1 ILO-Übereinkommen Nr. 87). Die Arbeitgeber kritisieren zwar bereits seit einiger Zeit die Ausweitung des Streikrechts durch den CEACR,<sup>21</sup> aber erst seit kurzem bestreiten sie, dass das Streikrecht von ILO-Übereinkommen Nr. 87 überhaupt

erfasst ist. Während der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 haben sie sich deutlich gegen diese Interpretation ausgesprochen und die Prüfung individueller Fälle durch den IAK-Ausschuss blockiert, was zumindest stillschweigend von einer ganzen Reihe an Regierungen unterstützt worden ist.<sup>22</sup> Die Sachverständigen der ILO haben ihre Auffassung in den nachfolgenden Berichten allerdings beibehalten.<sup>23</sup>

Der neue Schwung in der Position der Arbeitgebergruppe – mit der Confederation of British Industry (CBI) an der Spitze – muss im Zusammenhang mit den kritischen Kommentaren des CEACR bezüglich der Konsequenzen der Rechtsprechung des EuGH in den Rs. *Laval* und *Viking* zum Streikrecht im Vereinigten Königreich gesehen werden.<sup>24</sup> Es sei an dieser Stelle auch betont, dass der tripartistische ILO-Ausschuss zur Vereinigungsfreiheit (CFA) nichtsdestotrotz weiterhin Fälle behandelt, die kollektive Maßnahmen betreffen.

Die Argumente gegen die Einbeziehung des Rechts auf Kollektivmaßnahmen in die Koalitionsfreiheit stehen aus mehreren Gründen auf wackeligen Beinen. So ist erstens aus inhaltlicher Sicht von den ILO-Überwachungsorganen eine fundiert argumentierte Position entwickelt worden. Sie haben herausgearbeitet, dass Gewerkschaften als Vereinigungen von Arbeitnehmern, die mit dem Zweck gegründet worden sind, die wirtschaftlichen und sozialen Interessen ihrer Mitglieder fortzuentwickeln und zu verteidigen, durch das ILO-Übereinkommen Nr. 87 das Recht verliehen wird – wie bereits erwähnt – ihre Tätigkeit zu

18 ILO, Digest of Decisions (Fn. 3), Rn. 520 ff.

19 ILC, Giving globalization a human face, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), 101<sup>st</sup> Session 2012, Genf 2012, Rn. 8 und 123.

20 Manche ILO-Instrumente beziehen sich allerdings ausdrücklich auf Arbeitskonflikte, vgl. Art. 10 des ILO-Übereinkommens Nr. 44 über die Vermeidung von Arbeitslosigkeit von 1934; Absätze 4, 6 und 7 der Empfehlung Nr. 92 betreffend das freiwillige Einigungs- und Schiedsverfahren von 1951; Art. 69 des ILO-Übereinkommens Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit von 1952; Art. 1 des ILO-Übereinkommens Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit von 1957.

21 *Wisskirchen/Hess*, Employers' Handbook on ILO Standards-Related Activities, Genf 2001, S. 35 f.; vgl. auch *Verdier*, Droit social, 12/1994, 968–971.

22 ILC, 101<sup>st</sup> Session 2012 (Fn. 19), Rn. 117 ff.; vgl. *Bellace*, International Labour Review 2014, vol. 153(1), 29 ff.

23 ILC, 102<sup>nd</sup> Session 2013 (Fn. 10), Rn. 31 und 102; ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 103<sup>rd</sup> Session 2014, Genf 2014, Rn. 25.

24 ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 99<sup>th</sup> Session 2010, Genf 2010, Rn. 208–209.

regeln und ihr Programm aufzustellen.<sup>25</sup> Diese Rechte beinhalten, dass Gewerkschaften mit Arbeitgebern verhandeln können und ausdrücklich ihre Auffassung zu wirtschaftlichen und sozialen Themen mit Bezug zu den beschäftigungspolitischen Interessen ihrer Mitglieder äußern können. Sie liefern die Basis dafür, das Streikrecht als eines der grundlegenden Mittel zu begreifen, durch das Arbeitnehmer ihre beschäftigungspolitischen Interessen verfolgen und verteidigen können.<sup>26</sup> Das Streikrecht leitet sich daher direkt aus der Vereinigungsfreiheit ab – dh. es ist ein wichtiges Element dieser Freiheit – nicht erst aus dem Recht auf Kollektivverhandlungen. Zweitens ergibt sich eine weitere wesentliche Bestätigung für diese Sichtweise aus der Tatsache, dass das ILO-Übereinkommen Nr. 87 seit 52 Jahren auf diese Weise interpretiert worden ist.<sup>27</sup> Schließlich zeigt auch die Zurückhaltung der Gegner dieser Auffassung, eine Klärung durch den IGH herbeizuführen, dass die Schwäche der eigenen Position dort selbst gesehen wird.<sup>28</sup>

## 2. Die Einigung

Vor der Sitzung des Verwaltungsrats im März 2015 konnte schließlich eine Einigung erzielt werden. In der Zwischenzeit hatte die CBI die International Organization of Employers (Internationale Arbeitgeberorganisation – IOE) verlassen, in der die große Mehrheit nationaler Arbeitgeberverbände zusammengeschlossen ist, die in der ILO vertreten sind, und welche die Positionierung der Arbeitgeber in der ILO vorbereitet. Der neue Sprecher der Arbeitgebergruppe im Verwaltungsrat, ein Delegierter aus Dänemark, zeigte sich offener für Gespräche.

In einer gemeinsamen Erklärung<sup>29</sup> haben die Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen am 23. Februar 2015 das »Recht von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zur Unterstützung ihrer legitimen wirtschaftlichen Interessen Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen, [...] anerkannt.«

Das umfasst auch das Recht der Arbeitgeber auf Aussperrung. Der CFA hatte bereits – zumindest indirekt – die Zulässigkeit der Aussperrung anerkannt. Eine solche bezeichnet eine Maßnahme des Arbeitgebers, durch die Arbeitnehmer von der Arbeit abgehalten werden, indem der Betrieb während eines Arbeitskampfes geschlossen wird.<sup>30</sup> Die Erklärung bekräftigt diese Auslegung.

Die Gruppe der Regierungen hat in einer Stellungnahme am selben Tag ebenfalls anerkannt, dass das Streikrecht eng mit der Vereinigungsfreiheit verknüpft ist, »die ein

grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit der ILO ist«<sup>31</sup>. Die Formulierung nimmt offensichtlich Bezug auf die Erklärung der IAK von 1998<sup>32</sup>. Diese bekräftigt, dass die Vertragsstaaten der ILO verpflichtet sind, »in gutem Glauben und gemäß der Verfassung« die Prinzipien mit Bezug zu den in den Kernübereinkommen, einschließlich des Übereinkommens Nr. 87, festgelegten Grundrechten zu beachten – selbst wenn sie ein betreffendes Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Die Unterscheidung zwischen »Rechten« und »Prinzipien«, die sich in diesem Instrument wiederfindet, ist mehrdeutig. Naheliegend ist es, sie in Übereinstimmung mit der GRC der EU zu lesen, demnach wären nur Rechte unmittelbar durchsetzbar; Prinzipien müssen dagegen zuerst durch legislative- oder exekutive Akte umgesetzt werden und sollen rechtlich nur bei der Auslegung dieser Akte oder bei der Beurteilung ihrer Rechtmäßigkeit Beachtung finden<sup>33</sup>.

Die Gruppe der Regierungen hat ausdrücklich anerkannt, dass ohne den Schutz des Streikrechts die Vereinigungsfreiheit – und dabei insbesondere die Koalitionsfreiheit zum Schutz und zur Verbesserung der Rechte der Arbeitnehmer – praktisch nicht vollständig realisiert werden kann. Mit dieser Aussage verknüpft das Dokument das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen mit dem ILO-Übereinkommen Nr. 87, das die Verpflichtungen der Vertragsstaaten gegenüber den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen umfasst, und nicht lediglich das ILO-Übereinkommen Nr. 98, das vorrangig das Verhältnis zwischen diesen Organisationen betrifft.

25 Art. 10 und 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87.

26 ILC, Freedom of association and collective bargaining, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B), 81<sup>st</sup> Session 1994, Genf 1994, Rn. 147–148.

27 ILC, 101<sup>st</sup> Session 2012 (Fn. 19), Rn. 118. S. Art. 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention.

28 ILO Governing Body, Minutes, 322<sup>nd</sup> Session November 2014, GB.322/PV, Rn. 209.

29 Aufgeführt in Anhang I des Berichts des tripartistischen Treffens, TMFAP-ROC/2015/2, abrufbar unter [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_346764.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_346764.pdf) (10.4.2017).

30 ILO, Digest of Decisions (Fn. 3), Rn. 600 und 853.

31 Im Original: »which is a fundamental principle and right at work of the ILO«; vgl. Anhang II des in Fn. 29 zitierten Dokuments.

32 Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen vom 18. Juni 1998; auf Deutsch abrufbar unter [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-berlin/documents/normativeinstrument/wcms\\_193727.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-berlin/documents/normativeinstrument/wcms_193727.pdf) (10.4.2017).

33 Art. 52 GRC. Vgl. EuGH, 15.1.2014 – C-176/12 – NZA 2014, 193 (Association de médiation social); Vgl. auch *Sciara*, in: Arena et al. (Hrsg.), *Scritti in Onore di Giuseppe Tesaurò*, Neapel 2014, S. 2431 ff.

Mit anderen Worten – und aus deutscher Sicht besonders bemerkenswert –, das Streikrecht ist nicht auf Arbeitskonflikte beschränkt, die auf den Abschluss eines Tarifvertrags gerichtet sind. Arbeitnehmer und ihre Organisationen sollen in einem breiteren Kontext ihre Unzufriedenheit mit den Wirtschafts- und Sozialbedingungen ausdrücken können, die einen Bezug zu den Interessen ihrer Mitglieder aufweisen. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass es oft schwierig ist, zwischen (rein) politischen Fragen und solchen mit Bezug zur Beschäftigung zu unterscheiden. Streiks auf nationaler Ebene, sogar Generalstreiks, gehören jedenfalls zum üblichen Spektrum gewerkschaftlicher Aktivitäten.<sup>34</sup>

Die Gruppe der Regierungen hat aber auch ausdrücklich festgehalten, dass das Streikrecht, obwohl Teil der grundlegenden Prinzipien und Rechte am Arbeitsplatz, im Rahmen der ILO kein absolutes Recht darstellt. Die gemeinsame Erklärung der Gruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer hat darüber hinaus klargestellt, dass Arbeitskampfmaßnahmen »zur Unterstützung ihrer legitimen wirtschaftlichen Interessen« geschützt sind. Der CFA hat bereits betont, dass lediglich der ausschließlich politische Streik nicht in den Schutzbereich des Streikrechts fällt.<sup>35</sup> Die Gruppe der Regierungen hat noch (in wenig eindeutiger Weise) ergänzt, dass der Umfang und die Voraussetzung dieses Rechts auf nationaler Ebene festgelegt werden. Die ausgesprochen offene Formulierung scheint jedenfalls anzudeuten, dass den Vertragsstaaten ein umfassender Ermessensspielraum bei der Beschränkung des Streikrechts zukommen soll. Die Gruppe hat allerdings ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, zu erwägen, diese Frage erneut zu diskutieren.

Der Verwaltungsrat der ILO hat die Stellungnahmen zur Kenntnis genommen. Bis es zu einer neuen Vereinbarung kommt, werden die Voraussetzungen zur Ausübung des Streikrechts auf Basis einer Einzelfallprüfung untersucht.<sup>36</sup>

In ihrer gemeinsamen Erklärung haben die Gruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Mandat des CEACR in der Form bestätigt, wie es in Rn. 29 seines Berichts von 2015 definiert ist.<sup>37</sup> Darin wird insbesondere ausgedrückt, dass seine Stellungnahmen und Empfehlungen nicht bindend sind, sondern das Handeln der nationalen Behörden leiten sollen; ihr Wert ergebe sich vielmehr aus der Legitimität und fundierten Arbeit des Ausschusses, die auf Unparteilichkeit, Erfahrung und Sachverstand fuße.

Der Vorschlag, auf Grundlage von Art. 37 Abs. 2 der ILO-Verfassung eine neue Gerichtsbarkeit zur Klärung von Konflikten über die Auslegung des ILO-Übereinkommens

Nr. 87 zu errichten, wurde zunächst nicht weiter verfolgt. Ein solcher Präzedenzfall hätte dem Überwachungssystem der ILO noch zusätzliche Komplexität verliehen und in Bezug auf den IGH eine Doppelung dargestellt.

Der Ausschuss für die Durchführung der Normen der IAK war aufgrund der Einigung im Juni 2015 wieder handlungsfähig und hat der Generalversammlung einen Bericht zugeleitet. Das Überwachungsverfahren war damit nicht mehr blockiert. Die Arbeitgeber haben ihre ursprüngliche Position jedoch bekräftigt, weshalb keine Schlussfolgerung in Bezug auf das Streikrecht erreicht werden konnte. Der CEACR hat im Jahr 2016 einen neuen Bericht vorgelegt. Dieses Dokument verweist an mehreren Stellen auf das Arbeitskampfrecht, auch in Bezug auf das Vereinigte Königreich.<sup>38</sup> In der IAK hat der Ausschuss für die Durchführung der Normen im Juni 2016 reibungslos funktioniert und das Streikrecht wiederum in einigen Fällen diskutiert. In seinem Bericht sind jedoch keinerlei Schlussfolgerungen diesbezüglich enthalten – ein Konsens konnte in dieser Frage nicht erreicht werden.<sup>39</sup>

Es ist offensichtlich, dass eine Notwendigkeit besteht, in Bezug auf gewisse grundlegende Kriterien hinsichtlich der Zulässigkeit Arbeitskampfmaßnahmen eine Einigung zu finden. Auch wenn manche Fallgestaltungen eindeutig sind, etwa wenn es um das Verbot von (sicherheitsgefährdenden) Streikmaßnahmen von Feuerwehrleuten geht, erfordern andere klare Richtlinien, wie etwa die Abgrenzung von grundlegenden Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, bei denen Arbeitskampfmaßnahmen verboten oder eingeschränkt werden können<sup>40</sup>.

34 ILO, Digest of Decisions (Fn. 3), Rn. 526 ff.; vgl. Servais, *The Canadian Labour and Employment Law Journal* 2010, vol. 15(2), 147 ff.

35 ILO, Digest of Decisions (Fn. 3), Rn. 529.

36 ILO Governing Body, Dokument GB.323/INS/5 mit Anhängen; ILO Governing Body, Decisions and other outcomes, 323<sup>rd</sup> Session March 2015, Provisional Record Nr. 14 (Rev), Part 1, Genf 2015, Rn. 39–57.

37 ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 104<sup>th</sup> Session 2015, Genf 2015, Rn. 29.

38 ILC, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), 105<sup>th</sup> Session 2015, Genf 2016, in Bezug auf das Vereinigte Königreich vgl. Rn. 153–154.

39 ILC, 105<sup>th</sup> Session May-June 2016, Provisional Record Nr. 16 (2), vgl. bspw. den Fall des Vereinigten Königreichs; vgl. edb. Nr. 16 (1), Rn. 16, 37 und 44.

40 Die Rs. EGMR, 21.4.2009 – Nr. 68959/01 – AuR 2009, 274 (Enerji Yapi-Yol v. Turkey) zeigt beispielhaft die Notwendigkeit auf, Kategorien öffentlich Beschäftigter zu bilden, vgl. Rn. 32.

### 3. Die wichtigsten offenen Fragen bezüglich des Streikrechts

Hinsichtlich der Grenzen der Ausübung des Arbeitskampfrechts existiert immer noch eine ganze Reihe an offenen Themen, die im Rahmen der ILO zu klären sind. Drei dieser Fragen sind besonders schwierig zu beantworten:

- Die Definition von grundlegenden Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, für die Streikmaßnahmen eingeschränkt oder verboten werden können,
- die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und
- die Zulässigkeit solidarischer Arbeitskampfmaßnahmen.

Die Überwachungsorgane der ILO haben grundsätzlich Beschränkungen des Streikrechts für Arbeitnehmer im Bereich öffentlicher oder privater *Dienstleistungen* für zulässig erachtet, die der *Daseinsvorsorge* zugerechnet werden können. Sie verstehen die Begriffe jedoch ausgesprochen eng und fassen darunter nur solche Dienstleistungen, deren Abwesenheit zu einer eindeutigen und unmittelbaren Gefahr für das Leben, die persönliche Sicherheit oder die Gesundheit der ganzen oder eines Teils der Bevölkerung führt. Bereits vor der aktuellen Krise in der ILO hat diese Auslegung lebhaft Debatten in den Vertretungsorganen der ILO hervorgerufen, einschließlich des Ausschusses für die Durchführung der Normen der IAK. Lösungen wurden auf Grundlage einer Einzelfallbeurteilung entwickelt, wobei jeweils die spezifischen Gegebenheiten in dem betroffenen Vertragsstaat in Betracht gezogen worden sind. Das Konzept ist ausgesprochen anpassungsfähig, weil eine *nicht-grundlegende* Dienstleistung *grundlegend* werden kann, wenn beispielsweise eine Operation über einen längeren Zeitraum nicht durchgeführt wird oder bestimmte Schwellenwerte überschritten werden.<sup>41</sup>

Nach Auffassung der ILO-Überwachungsorgane ist es außerdem zulässig, dass die Behörden in öffentlichen Einrichtungen ein Minimum an Dienstleistungen gewährleisten, um unwiderrufliche oder im Verhältnis zu den Interessen der beteiligten Beschäftigten bzw. Dritten unverhältnismäßige Schäden zu vermeiden. Sie halten solche Voraussetzungen – die auf dem Verhältnismäßigkeitsprinzip fußen – im Fall von grundlegenden Dienstleistungen (»essential services«) und grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen (»fundamental public services«) für zulässig. Mindestanforderungen können auch im Fall einer akuten nationalen Krise angewandt werden, wenn sie die Lebensbedingungen der Bevölkerung gefährden. Sie

müssen dann aber auf diejenigen Tätigkeiten beschränkt bleiben, die zur Vermeidung der Gefahr notwendig sind.<sup>42</sup> Auch hier hat der fehlende Konsens innerhalb der Vertretungsorgane der ILO hinsichtlich einer klaren Definition »grundlegender Dienstleistungen« und »besonderer Umstände« dazu geführt, dass die Schlussfolgerungen anhand einer Einzelfallbeurteilung entwickelt worden sind.

Die weite Definition des Begriffs »grundlegend« oder vergleichbarer Begriffe, die einmal durch den CEACR oder den CFA entwickelt worden sind, scheinen heute schwieriger aufrechtzuerhalten, weil Streikmaßnahmen im Rahmen wichtiger Dienstleistungen verstärkt die öffentliche Unterstützung fehlt. Die Heterogenität unter den Arbeitnehmern nimmt zu, ihre Interessen differenzieren sich aus; sie sind gleichzeitig auch Nutzer und Konsumenten von Dienstleistungen – damit sind sie nicht notwendigerweise bereit, Beeinträchtigungen durch Arbeitskampfmaßnahmen etwa im öffentlichen Verkehr oder in der Bildung zu akzeptieren. Eine erneuerte Auslegung oder die Formulierung klarer Kriterien, was als grundlegend anzusehen ist, wäre hilfreich, wobei für die verbleibenden unklaren Konstellationen der Ansatz der Einzelfallbeurteilung beibehalten werden könnte.

Ein weiteres komplexes Problem stellt das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* dar. Der EuGH hat in den Rs. *Viking* und *Laval* aufbauend auf diesem Prinzip seine Rechtsprechungslinie entwickelt und damit Beschränkungen des Arbeitskampfrechts gerechtfertigt. Wie oben bereits ausgeführt, hat der Gerichtshof dabei das Interesse der Arbeitnehmer Streikmaßnahmen zu ergreifen, gegenüber den Rechten der Arbeitgeber auf Ausübung ihrer Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit abgewogen. Diese weite Auslegung des Verhältnismäßigkeitsprinzips stellt den Kern der Anerkennung des Streikrechts infrage. Das Arbeitskampfrecht ist bislang stets als Ausnahme von der unternehmerischen Freiheit – oder Rechtfertigung für deren Verletzung – verstanden worden. Der CEACR hat dem Verständnis des Gerichtshofs daher ausdrücklich widersprochen<sup>43</sup> und sieht die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nur in einem ganz eng abgesteckten Bereich als zulässig an. Allerdings hat auch der EGMR in der oben unter 1. erwähnten Rs. *R.M.T. v. the United Kingdom* auf dieses Prinzip Bezug genommen.

41 ILO, Digest of Decisions (Fn. 3), Rn. 581–594.

42 ILO, Digest of Decisions (Fn. 3), Rn. 606–627.

43 ILC, 99<sup>th</sup> Session 2010 (Fn. 24), Rn. 209.

Das Konzept ist breit und wird unter ganz spezifischen Umständen angewendet, um Kollisionen zwischen Rechten oder Freiheiten zu vermeiden<sup>44</sup>. Die Form der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die in den beiden Entscheidungen des EuGH Anwendung findet, unterscheidet sich dabei grundlegend vom deutschen Verständnis des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, das eine Definition der Grenzen der Ausübung des Arbeitskampfrechts ermöglicht.<sup>45</sup> Nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts sind Arbeitskampfmaßnahmen, verkürzt gesagt, nur dann unzulässig, wenn sie im Verhältnis zu ihrem Ziel offensichtlich weder notwendig noch angemessen sind. Wie von *Bernd Waas* ausgeführt, kann ein Streik etwa unzulässig sein, wenn er eine Betriebsschließung ganz verhindern will, während ein Streik, der lediglich eine Regelung über die Auswirkungen einer solchen Betriebsschließung für die Arbeitnehmer zum Ziel hat, in den meisten Fällen zulässig ist. Bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Streiks gewährt die deutsche Rechtsprechung den Gewerkschaften einen weiten Beurteilungsspielraum und setzt im Wesentlichen auf ihre Selbstbeschränkung.<sup>46</sup>

Selbstverständlich ist dieses Kriterium in vielerlei Hinsicht subjektiv. Dennoch drängt sich die Frage auf, ob nicht der deutsche Weg den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuwenden – mit seinen unterschiedlichen Voraussetzungen und Erwägungen – für die ILO in ihrer Suche nach einem Konsens für die Beurteilung von Arbeitskampfmaßnahmen als Inspirationsquelle dienen kann.

Dies hätte sich etwa in den Fällen der norwegischen Gasindustrie angeboten. Das technische Personal auf Gas- und Ölplattformen in der Nordsee ist mehrfach in Streik getreten und hat seine Schlüsselfunktion ausgenutzt, um bessere Bedingungen als andere Arbeitnehmer zu erreichen. Die Regierung hat diese Arbeitskampfmaßnahmen aufgrund der erheblichen negativen Effekte für die heimische Wirtschaft verboten.<sup>47</sup> Der CFA hat dieses Vorgehen kritisiert, was jedoch keine Auswirkungen auf die Politik des Staates nach sich gezogen hat. Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips hätte in diesem Fall für Entlastung sorgen können und zu einer zufriedenstellenden Lösung im öffentlichen Interesse der Bevölkerung geführt.

Das dritte Thema betrifft die *Solidarität*. Der CFA hat das Streikrecht als Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen lediglich insoweit anerkannt, als es zur Verteidigung ihrer wirtschaftlichen Interessen eingesetzt wird.<sup>48</sup> Wie bereits zuvor erwähnt, haben Arbeitgeber und Arbeitnehmer

in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 23. Februar 2015 ihr »Recht [...], zur Unterstützung ihrer legitimen wirtschaftlichen Interessen Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen« bekräftigt. Schließt diese Formulierung solidarische oder sekundäre Arbeitskampfmaßnahmen aus? Die Antwort ist nicht eindeutig. Auf der einen Seite stellt die Solidarität eines der grundlegenden Ziele jeder Gewerkschaftsbewegung dar – mehr noch, auf ihr fußt deren Entstehung. Auf der anderen Seite wird gelegentlich infrage gestellt, ob solche Maßnahmen immer noch auf die Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Arbeitnehmer abzielen. Wie bereits ausgeführt, ist es häufig nicht ganz einfach, zwischen (rein) politischen und beschäftigungsbezogenen Aspekten solcher Arbeitskampfmaßnahmen zu unterscheiden.

Mehrere nationale Rechtsordnungen, so beispielsweise die Neuseelands und des Vereinigten Königreichs, verbieten sekundäre Arbeitskampfmaßnahmen. Die Vielfalt der rechtlichen Lösungen in den einzelnen Ländern erklärt vermutlich auch die Zurückhaltung des EuGH und des EGMR bei der Beurteilung solcher Arbeitskampfmaßnahmen.

In der ILO hat der CFA anerkannt, dass das Streikrecht nicht nur auf Arbeitskonflikte beschränkt ist, die in der Unterzeichnung eines Tarifvertrags münden sollen. Er hat auch Proteststreiks erlaubt, die über das unmittelbare Ziel hinausgehen, bessere Arbeitsbedingungen oder andere kollektive Forderungen mit Bezug zum Arbeitsverhältnis zu verwirklichen. Sie sollen vielmehr auch Forderungen hinsichtlich grundlegender sozialer und wirtschaftlicher Politikfelder verfolgen dürfen, die sich unmittelbar auf die Beschäftigten auswirken.<sup>49</sup> Der Ausschuss hat zudem deutlich gemacht, dass Arbeitnehmer die Möglichkeit haben müssen, Solidaritätsstreiks durchzuführen, wenn sie einen Streik unterstützen wollen, der für sich selbst genommen rechtmäßig ist.<sup>50</sup> Auf der anderen Seite hat der CFA aber

44 *Georgitsi*, *Revue internationale de droit comparé* 3/2011, 559 ff.

45 *Bogg*, in: *Freedland/Prassl* (Hrsg.), *Viking, Laval and Beyond*, Oxford 2014, S. 54.

46 *Waas*, »Strike as a Fundamental Right of the Workers and its Risks of Conflict with Other Fundamental Rights of the Citizens«, *XX<sup>th</sup> Congress of the International Society of Labour Law and Social Security*, Santiago de Chile, 25–28 September 2012, <http://isls.org/world-congress> (10.4.2017), S. 22, 42 und 44.

47 Vgl. CFA, Case No. 3038 (Norway), complaint date: 19.8.2013, Report No. 372, Juni 2014, Rn. 434–473, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en> (10.4.2017).

48 ILO, *Digest of Decisions* (Fn. 3), Rn. 520.

49 ILO, *Digest of Decisions* (Fn. 3), Rn. 526–544; vgl. auch ILC, 101<sup>st</sup> Session 2012 (Fn. 19), Rn. 124.

50 ILO, *Digest of Decisions* (Fn. 3), Rn. 534.

auch festgestellt, dass an einem Boykott in bestimmten Fällen auch Gewerkschaften beteiligt sein können, deren Mitglieder nicht unmittelbar von dem Konflikt mit dem betreffenden Arbeitgeber tangiert sind, gegen den sich der Boykott richtet. Er hat daher ausgeführt, dass ein gesetzliches Verbot eines solchen Boykotts »nicht zwingend mit einer Beeinträchtigung gewerkschaftlicher Rechte einhergeht«.<sup>51</sup>

Der CEACR hat zwar durchaus anerkannt, dass bestimmte Grenzen gesetzt werden müssen (beispielsweise um das Konzept des Solidaritätsstreiks zu definieren und um die Situationen zu beschreiben, in denen ein Solidaritätsstreik gerechtfertigt ist). Er hat jedoch auch ausgeführt, dass ein generelles Verbot solcher Arbeitskampfmaßnahmen zu einem Missbrauch führen kann.<sup>52</sup>

Dieser ausgesprochen breite Rahmen hilft in der Praxis zur Lösung spezifischer Problemlagen nicht unbedingt weiter. Ein Ausweg könnte darin bestehen, zu verlangen, dass eine deutliche Verbindung zu den Interessen der Streikenden, die unmittelbar von dem Konflikt im Unternehmen betroffen sind, besteht.

Über die Problematik der Zulässigkeit spezifischer Gründe für einen Streik hinaus haben das Infrage stellen der Auslegung durch den CEACR und die Betonung des unverbindlichen Charakters seiner Schlussfolgerungen als solches gezeigt, dass nachhaltige Lösungswege aus der aktuellen Krise nicht gefunden werden können, ohne dass eine grundlegende Analyse der Wechselbeziehungen, der Funktionsweise und der Verbesserungsmöglichkeiten der unterschiedlichen ILO-Überwachungsverfahren erfolgt. Der Verwaltungsrat hat unlängst eine Initiative mit genau diesem Ziel gestartet.

### III. Die Reform des Überwachungsmechanismus

Der ILO-Kontrollmechanismus offenbart einige Schwächen. Die Delegierten sind daher übereingekommen, einen Reformprozess zu starten. Insofern ist dies der richtige Zeitpunkt, Vorschläge für Änderungen zu machen (2.) und es ist vermutlich hilfreich, zuvor einige grundlegende Verfahrensregeln in Erinnerung zu rufen (1.).

#### 1. Zur Auffrischung

Es ist natürlich jedem bewusst, dass die ILO keine bewaffneten Truppen schicken kann, um einen Vertragsstaat dazu

zu bringen, die von ihm ratifizierten Übereinkommen einzuhalten. Dennoch verfügt die Organisation durchaus über Mittel, welche die Staaten dazu bewegen können, die ILO-Normen vollständig einzuhalten. Beim derzeitigen Stand der internationalen Gemeinschaft sind diese vorrangig auf diplomatischer Ebene zu finden. Die Aussicht auf eine Veröffentlichung der Berichte und die mögliche Diskussion auf internationaler Bühne sowie die damit einhergehende »Schmach« veranlasst viele Staaten, solche Situationen tunlichst zu vermeiden. Die Kommentare der Überwachungsorgane können – je nach Umständen – auch auf nationaler Ebene von Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen aufgenommen und herangezogen werden. Die Bezugnahme auf die ILO-Instrumente durch internationale und nationale<sup>53</sup> Gerichte zeigt, dass dies in der Praxis durchaus gelebt wird. Ein weiterer Beleg hierfür ist der Kampf der Arbeitgebergruppe gegen die Auslegung des Streikrechts im Übereinkommen Nr. 87.<sup>54</sup>

Kurz gefasst, stellen die Überwachungsorgane der ILO keine Gerichte im engeren Sinn dar und ihre Schlussfolgerungen sind nicht vollstreckbar. Die gemeinsame Erklärung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppe betont dies noch einmal. Zweck der Maschinerie ist es nicht, eine Verurteilung eines Staates für eine Verletzung von ILO-Normen zu bewirken. Es ist aber wichtig, ihn bei der Suche nach Lösungswegen zu unterstützen, um die aufgetretenen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Normen künftig zu vermeiden. Die Verfahren öffnen dem Internationalen Arbeitsamt sämtliche Türen, um Lösungen auf diplomatischer Ebene oder im Wege der Schlichtung zu finden. Voraussetzung dafür ist allerdings die Kooperation der betroffenen Regierungen. Fehlt diese, wie etwa im Fall von Myanmar, kann die ILO über Jahre hinweg keine signifikanten Fortschritte erzielen – selbst in Bezug auf ein so wichtiges Thema wie die Zwangsarbeit.<sup>55</sup>

Die Organisation verdankt ihre durchaus bemerkenswerte Effektivität bei der Umsetzung des Überwachungsmecha-

51 Im Original: »does not necessarily appear to involve an interference with trade union rights«; ILO, Digest of Decisions (Fn. 3), Rn. 918; vgl. auch Rn. 915.

52 ILC, 101<sup>st</sup> Session 2012 (Fn. 19), Rn. 125; *Gernigon/Odero/Guido*, ILO Principles Concerning the Right to Strike Genf 1998, S. 16.

53 Vgl. dazu die Website des International Training Centre of the ILO (ITCILO): [\(10.4.2017\)](http://compendium.itcilo.org).

54 Vgl. auch *La Hovary*, International Organizations Law Review 12/2015, 235.

55 ILC, 102<sup>nd</sup> Session June 2013, Provisional Record Nr. 17, Genf 2013.

nismus sowohl ihren tripartistisch besetzten Vertretungsorganen als auch den idR. aus Juristen zusammengesetzten Organen, deren Autorität sich aus ihrer moralischen Integrität und ihrer fachlichen Kompetenz ableitet. Erstere stärken das System auf nationaler Ebene, indem sie sich der Einflussmöglichkeiten wirkmächtiger Institutionen bedienen, letztere gewährleisten eine technische, neutrale und eindeutige juristische Analyse.

Sie verdankt ihre Effektivität aber auch ihrer Bereitschaft, ihre Kommentare so auszugestalten, dass sie Dialog und Kooperation forcieren anstatt zu kritisieren und zu verurteilen: Ziel dieser Kommentare ist es zu vermitteln, indem sie spezifische Empfehlungen formulieren und dabei den Blick auf die Lösung entstandener Abweichungen aufzeigen. Den Bemerkungen werden – sofern angemessen – spezifische Vorschläge zur Lösung beigelegt. Die technischen Kooperationsprogramme der ILO können in dieser Hinsicht unterstützend wirken, dies gilt insbesondere für Missionen juristischer Berater vor Ort. Die Regierungen haben durchaus ein Interesse an einer solchen Kooperation, da sie ihnen die Möglichkeit eröffnet, auf Kritik zu reagieren und hinreichend zu erklären, weshalb sich die vollständige Anwendung eines Übereinkommens verzögert.

Blockaden konnten häufig aufgelöst werden, indem erfahrene ILO-Vertreter Interviews geführt oder einen Lokalaugenschein vorgenommen haben. Der Generaldirektor kann darüber hinaus (und in offiziellerer Weise) einen Sonderbeauftragten berufen, wobei sowohl hochrangige Beamte der ILO wie auch unabhängige Personen infrage kommen. Er kann ihn oder sie dabei beauftragen, eine Situation vor Ort aufzuklären und gemeinsam mit allen betroffenen Parteien Lösungswege zu entwickeln. Auf dieselbe Weise kann der Verwaltungsrat eine tripartistische Delegation entsenden, um die Lösung entstandener Probleme zu unterstützen, wie dies unlängst bezüglich einer Beschwerde geschehen ist, die unter Art. 26 der ILO-Verfassung erfolgt ist und die Nichtbeachtung des Zwangsarbeitsübereinkommens Nr. 29 von 1930 sowie des ILO-Übereinkommens Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel von 1947 durch Qatar zum Gegenstand hatte.<sup>56</sup>

## 2. Überlegungen zu einer notwendigen Reform

Der Zuwachs an Vertragsstaaten und die zunehmende Zahl an ratifizierten Übereinkommen hat die Arbeitsbelastung durch das reguläre Berichtsverfahren erheblich in die Höhe

getrieben. Die nationalen Arbeitsbehörden, welche die Berichte erstellen, und das Personal der ILO, das die Akten für den CEACR aufbereitet, haben sich dabei nicht im selben Maß vergrößert. In Zeiten durchwegs angespannter Finanzlagen wäre dies auch kaum möglich. Im Ergebnis werden das ILO-Sekretariat und die Sachverständigen mit einer großen Zahl Fällen eingedeckt und sind häufig nicht mehr Lage – so wie sie es eigentlich sollten – aktiv Wege und Methoden vorzuschlagen, um gemeinsam mit den Regierungen Probleme bei der Einhaltung der ILO-Normen zu lösen. Eine Modernisierung und Verbesserung der Kapazität der Überwachungsgremien erscheint daher mehr als notwendig.<sup>57</sup>

Ferner bietet auch eine detaillierte Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen der ILO Ansätze für mögliche Verbesserungen. Das Beschwerdeverfahren fußt in der Verfassung der ILO.<sup>58</sup> Eine Reform würde voraussetzen, dieses grundlegende Instrument entsprechend den hierfür bestehenden strikten Vorgaben zu ändern. Allerdings wurden die für die regelmäßigen Berichte zuständigen Organe, also der CEACR und der Ausschuss der IAK, durch eine einfache Resolution der IAK auf ihrer 8. Sitzung 1926 errichtet. Ihr Mandat und ihre Funktionsweise könnten daher auf ebendiese Weise modifiziert werden.<sup>59</sup>

Das bedeutet, dass die Zuständigkeiten des CEACR und des IAK-Ausschusses für die Durchführung der Normen einfacher angepasst werden können – das heißt insbesondere ohne eine Verfassungsreform. Ihr Auftrag könnte auf die Prüfung des jeweils ersten Berichts beschränkt werden, der nach der Ratifikation eines Übereinkommens eingereicht wird, auf die Folgemaßnahmen von Schlussfolgerungen, die im Rahmen des Beschwerdeverfahrens erfolgt sind, sowie auf Kommentare, die von nationalen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften hinsichtlich der Umsetzung eines bestimmten Übereinkommens abgegeben worden sind. Der Sachverständigenausschuss könnte außerdem eine rechtliche Vorabstimmung bezüglich der Beschwerden abgeben, die bei

<sup>56</sup> ILO Governing Body, Dokument GB.326/INS/8 (Rev).

<sup>57</sup> Joint report of the Chairpersons of the CEACR and of the CFA, Dokument ILO GB.326/LILS/3/1, Rn. 137.

<sup>58</sup> Art. 24 ff. der ILO-Verfassung.

<sup>59</sup> ILO, Informal tripartite consultations (19 September 2012), The ILO supervisory system: A factual and historical information note, Genf 2012, Rn. 19.

einem der Überwachungsorgane unter Art. 24 ff. der ILO-Verfassung eingegangen sind, wenn ernsthafte Zweifel an ihrer Begründetheit bestehen.

Alle Bemerkungen des CEACR zu einem von einer Regierung eingereichten ersten Bericht über die Anwendung eines neu ratifizierten Übereinkommens würden dem IAK-Ausschuss für die Durchführung der Normen zugeleitet werden. Wenn sie die Antwort als nicht zufriedenstellend erachtet, kann eine andere Regierung, eine Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation oder gegebenenfalls ein Delegierter den Fall in das Beschwerdeverfahren ziehen.

Der CEACR und gegebenenfalls der IAK-Ausschuss würden nach wie vor die Prüfung der Berichte der Regierungen durchführen, die diese in Bezug auf nicht-ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen einreichen<sup>60</sup> müssen, sowie der Maßnahmen, die sie getroffen haben, um die Empfehlungen der zuständigen Stelle oder den zuständigen Stellen vorzulegen.

Seine Komplexität wird als eines der wesentlichen Merkmale des bestehenden Überwachungsmechanismus wahrgenommen.<sup>61</sup> Der Vorschlag würde zu einer Vereinfachung beitragen, genauso wie zu einer verbesserten Sichtbarkeit und Transparenz. Er würde sinnlose Wiederholungen von Routinekommentare vermeiden.

Es ist natürlich richtig, dass die Effektivität des Systems noch stärker davon abhängig gemacht würde, ob der Beschwerdemechanismus angewendet wird und welche Sachverhalte den Beschwerden zugrunde liegen. Die Vorwürfe sollten sich jedoch auf die gravierendsten Verstöße konzentrieren, die von den nationalen Verbänden festgestellt worden sind, sofern es sich um Staaten handelt, in denen diese Verbände frei gebildet werden, bzw. in allen anderen Fällen auf diejenigen Verstöße, die durch die internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen geltend gemacht werden.

Diese Änderung würde dem Personal der ILO in der Abteilung für internationale Arbeitsnormen mehr Zeit geben, die Fälle auf Grundlage der Beschwerden sowie der jeweiligen Stellungnahme der Regierung vorzubereiten. Damit könnte es den Fällen mehr Aufmerksamkeit widmen und sich insbesondere stärker auf die Entwicklung von Lösungen zur Vermeidung von Diskrepanzen zwischen den Vorgaben durch ein ILO-Übereinkommen und dem betreffenden nationalen Recht bzw. der nationalen Praxis konzentrieren.

Bevor gleich ein Fazit gezogen wird, sollen noch zwei weitere Punkte angesprochen werden. Der erste betrifft die Notwendigkeit, den unabhängigen Sachverständigen weiterhin eine wichtige Rolle zukommen zu lassen anstatt, wie vorgeschlagen, den Aufgabenbereich des CEACR einzuschränken. Der zweite bezieht sich auf die grundlegende Bedeutung, die der Meditation bei der Beseitigung von Differenzen zwischen den Vorgaben eines ILO-Übereinkommen und einer nationalen Situation zukommt.

Sucht man nach einer Erklärung, warum es überhaupt zur Bildung des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen sowie des CEACR gekommen ist, bietet die Diskussion in der IAK im Jahr 1926 Hinweise. Dort wurde argumentiert, dass die IAK und ihre Ausschüsse im Wesentlichen beratende und politische Organe seien, die aus Vertretern unterschiedlicher Interessen bestehen und dass solche Organe im Allgemeinen nicht gerade am besten dafür geeignet seien, die notwendigen technischen Aufgaben zu bewältigen.<sup>62</sup> Dies diene als Rechtfertigung dafür, ein mit unabhängigen Sachverständigen besetztes Organ aufzubauen.

Dass in allen beschriebenen Verfahren stets repräsentative Organe neben solchen, die aus unabhängigen Juristen bestehen, existieren, wurde bereits herausgearbeitet. Diese duale Kontrolle beizubehalten und gleichzeitig die unterschiedlichen Aufgaben der Organe deutlich voneinander zu trennen, ist von grundsätzlicher Bedeutung: Den Sachverständigen kommt die Rolle der neutralen juristischen Analyse zu, den Delegierten die politische Entscheidung und in der Folge das Ausüben unmittelbaren Drucks auf die kritisierten Staaten. Einer juristischen Auslegung bei der Prüfung der Vereinbarkeit nationalen Rechts oder einer nationalen Praxis mit den internationalen Arbeitsnormen kann man keinesfalls entgehen. Um zu vermeiden, dass es in Abhängigkeit vom Zeitpunkt, zu dem sie getroffen werden, zu abweichenden Schlussfolgerungen kommt und um die betroffenen Staaten zu unterstützen, sollte diese Beurteilung nicht von Verhandlungen zwischen den Gruppen und schon gar nicht von einem möglichen Veto abhängen. Vielmehr sollte sie auf Basis einer objektiven juristischen Analyse erfolgen. Wür-

60 Art. 19 der ILO-Verfassung.

61 Joint report of the Chairpersons of the CEACR and of the CFA (Fn. 57), Rn. 126.

62 ILO, Informal tripartite consultations (Fn. 59), Rn. 21.

de man die Befugnisse des CEACR beschneiden, könnte der in der Verfassung vorgesehene Untersuchungsausschuss<sup>63</sup> in dieser Hinsicht eine noch wichtigere Rolle spielen.

Dieselbe Vorstellung erklärt, weshalb in vielen europäischen und außereuropäischen Staaten in den Arbeitsgerichten neben einem Berufsrichter häufig auch Laienrichter anzutreffen sind. Ihre unmittelbare Kenntnis der sozialen Gegebenheiten und ihr beständiges Bestreben nach einem Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen erklärt auf der einen Seite, weshalb Vertreter der Sozialpartner an dieser Stelle – gleichberechtigt – eingebunden werden, auf der anderen Seite rechtfertigt sich die Beibehaltung der Funktion von Berufsrichtern durch deren umfassende Kenntnis des Rechts und das Bedürfnis nach einer vorhersehbaren und stringenten Rechtsprechung.<sup>64</sup>

Dies vorausgeschickt, könnte das gesamte Verfahren unter den Art. 24 ff. der ILO-Verfassung in Anlehnung an das im Falle einer Verletzung der Koalitionsfreiheit vorgesehene Verfahren vereinfacht und – insbesondere – beschleunigt sowie weniger formalisiert werden.

Das Fehlen von Zwangsmitteln zur Vermeidung von Verstößen gegen ratifizierte Übereinkommen erklärt die Bedeutung von Schlichtung und Mediation im Rahmen der ILO. Allein die Aussicht, dass ein Fall auf einer Sitzung des Verwaltungsrats oder in der IAK diskutiert wird, bewegt Regierungen häufig zu einer einvernehmlichen Lösung von Konflikten in der ILO. Schlichtung und Mediation werden dabei entweder durch die Organe der ILO, durch erfahrene Beamte des Internationalen Arbeitsamts oder durch unabhängige Personen im Zuge von Missionen und Interviews mit unterschiedlichem Formalisierungsgrad durchgeführt.

Auch in diesem Fall hilft häufig eine Beteiligung entweder von juristischen Sachverständigen oder repräsentativen Organen dabei, Lösungen zu finden. Auch eine Anhörung durch eine tripartistische Delegation kann deutlichen Einfluss auf die Haltung einer unkooperativen Regierung entfalten. Dies gilt umso mehr, wenn ein Lokalausweis vorgenommen wird. Regierungen nehmen darüber hinaus in der Regel auch die Bewertung durch hochrangige Juristen und deren technische Vorschläge für die Lösung des Problems durchaus ernst.

Das Mandat der Sachverständigen der ILO könnte noch stärker ausgebaut werden, wenn sich etwa alle betroffenen

Parteien auf die Anwendung von Sozialklauseln in Handelsverträgen, in den zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften abgeschlossenen transnationalen Rahmenabkommen oder im Rahmen von Codes of Conduct, die durch große Konzerne in Hinblick auf ihre Unternehmensverantwortung (corporate social responsibility policy – CSR) abgeschlossen werden, einigen können.

#### IV. Abschließende Bemerkungen

Über diese technischen Vorschläge hinaus sollte ein klares Zeichen an eine Organisation gesandt werden, die im Begriff ist, ihren 100. Geburtstag zu feiern. Die Welt hat sich selbstverständlich seit 1919 verändert. Die voranschreitende technologische Revolution hat den Globalisierungsprozess weiter verstärkt und hat vermutlich die weitreichenden politischen Veränderungen, die wir derzeit beobachten können, mit verursacht. Sie hat die sozialen Gegebenheiten jedenfalls grundlegend verändert.

Umso wichtiger ist es, das Beste einer Institution zu bewahren, die sich der Arbeit und dem sozialen Schutz verschrieben hat. Das bedeutet bei der Lösung von Problemen, die im Bereich der Beschäftigung zwangsläufig immer wieder entstehen, das Gleichgewicht zwischen sozialem Dialog und technischer Expertise zu bewahren und zu vertiefen, um Zeit und Raum für Verhandlungen der Sozialpartner zu schaffen und Vereinbarungen zur Ausarbeitung von Normen zu schließen. Aber es sollten – in letzter Instanz – unabhängige Sachverständige sein, welche die Durchführung der verabschiedeten Übereinkommen überwachen. Durch Recht kann Beständigkeit und eine einheitliche Anwendung von Lösungen erreicht werden. Würde seine apolitische und unabhängige Aufsicht verschwinden, würde das Vertrauen in das gesamte System erheblich beschädigt.

<sup>63</sup> Oder die Faktenfindungs- und Schlichtungskommission, die im Rahmen eines Verfahrens über eine Verletzung der Vereinigungsfreiheit errichtet werden kann, wenn die Voraussetzungen für die Errichtung eines Untersuchungsausschusses nicht erfüllt sind.

<sup>64</sup> Servais, in: Blanpain (Hrsg.), *Labour Law, Human Rights and Social Justice*, Liber Amicorum Professor Ruth Ben Israel, Den Haag 2001, S. 75 ff.

# Psychische Gefährdungen am Arbeitsplatz: Herausforderungen aus sozialversicherungs- wissenschaftlicher Perspektive

V. Cusumano, A. Ghadiri, M. Heister, K. Hummel, K. Küßner,  
J. Mockenhaupt, L. Nelles, T. Peters, S. Peters-Lange, C. Rexrodt,  
J. Roesler, E. Toepler, D. Windemuth, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg<sup>1</sup>

## I. Psychische Gesundheitsgefährdungen durch Arbeit: Eine Bestandsaufnahme

### 1. Definitiorische Klärung

Der Ausdruck »psychische Gefährdungen« lehnt sich lexikalisch an andere Gefährdungen an (mechanische, elektrische, thermische Gefährdungen usw.). Er orientiert sich zugleich am Instrument der Gefährdungsbeurteilung und ist somit berechtigt. Eine Gefährdung ist definiert als »[...] die Möglichkeit eines Schadens oder einer gesundheitlichen Beeinträchtigung ohne bestimmte Anforderungen an deren Ausmaß oder Eintrittswahrscheinlichkeit«<sup>2</sup>. Psychische Gefährdungen sind somit definitiorisch gleichbedeutend mit psychischen Belastungen, die bei der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG zu berücksichtigen sind. Psychische Belastungen sind in der DIN EN 10075-1 definiert als »[...] die Gesamtheit aller erfassbaren Einflüsse, die von außen auf den Menschen zukommen und psychisch auf ihn einwirken«<sup>3</sup>. Aus der Definition der Beanspruchungen in der gleichen Norm als »[...] die unmittelbare Auswirkung der psychischen Belastung im Individuum in Abhängigkeit von seinen [...] Voraussetzungen einschließlich der individuellen Bewältigungsstrategie«<sup>4</sup> wird deutlich, dass die Art der Wirkung (positiv oder negativ) individuell ist und somit jede Einwirkung auf die Psyche grundsätzlich negativ sein kann. Somit kann jede psychische Belastung eine Gefährdung sein. Die praktische Auslegung verdeutlicht jedoch, dass nur der Teil der psychischen Belastungen als Gefährdung betrachtet wird, der regelmäßig zu negativen Beanspruchungen führt. Dies verdeutlicht zB. die Auflistung der Gefährdungsfaktoren in den Leitlinien zur Gefährdungsbeurteilung (su.) oder auch das zweistufige Vorgehen bei der Gefährdungsbeurteilung psychischer

Belastung, das die Erhebung der Belastungen von der Bewertung der Belastung als Gefährdung trennt.<sup>5</sup> Im Folgenden werden – der praktischen Verwendung und dem Gesetzestext folgend – die Begriffe »psychische Belastung« und »psychische Gefährdung« synonym verwendet. Die in der Literatur ebenfalls anzutreffende Formulierung »psychische Faktoren« wird hier nicht verwendet, ist in der Literatur aber ebenfalls als Synonym für psychische Gefährdungen zu finden.

### 2. Arten und Häufigkeit psychischer Gefährdungen

Psychische Gefährdungen können in Anlehnung an (1.) in folgende Gruppen eingeteilt werden:

1. ungenügend gestaltete Arbeitsaufgabe  
(zB. Monotonie, zu geringer Handlungsspielraum)
2. ungenügend gestaltete Arbeitsorganisation  
(zB. Arbeiten unter hohem Zeitdruck)
3. ungenügend gestaltete soziale Bedingungen  
(zB. fehlende soziale Kontakte, ungünstiges kollegiales Verhalten, Konflikte)
4. ungenügend gestaltete Arbeitsplatz- und Arbeitsumgebungsbedingungen  
(zB. Lärm, Klima, unzureichende IT-Ausstattung)

1 Die Autoren sind Professoren, Lehrbeauftragte oder Lehrkräfte für besondere Aufgaben der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, an der auch das Forum Sozialversicherungswissenschaft e.V. gegründet wurde, S. dazu <http://www.sozialversicherungswissenschaft.de/> (17.3.2017).

2 Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz, Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, Berlin 2015, S. 10.

3 DIN EN ISO 10075-1: Ergonomische Grundlagen bezüglich psychischer Arbeitsbelastung, Teil 1: Allgemeines und Begriffe, 2000, S. 3.

4 Ebd.

5 Vgl. Molnar, in: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.), Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung, Berlin 2014, S. 69.

Im Stressreport der Bunderegierung<sup>6</sup> (su. Punkt V.2) werden als besonders häufig vorhandene Arbeitsbedingungen, die belasten, von Beschäftigten in Deutschland angegeben:

- starker Termin- und Leistungsdruck;
- Unterbrechungen und Störungen bei der Arbeit;
- sehr schnell arbeiten müssen;
- verschiedenartige Arbeiten gleichzeitig betreuen.

Damit wird deutlich, dass in der Summe insbesondere die Arbeitsaufgabe und die Arbeitsorganisation die quantitativ wichtigsten Probleme darstellen. Die Auswertungen für Deutschland in einer europäischen Studie (EESENER-2)<sup>7</sup> zeigen aber, dass die Beschäftigten insgesamt und nicht auf die eigene Person bezogen sechs vorgegebene Stressoren hinsichtlich ihrer Relevanz ganz anders gewichten. Danach sind aus der Liste von sechs Stressoren folgende von besonderer Bedeutung:

- Umstrukturierung des Arbeitsplatzes oder möglicher Arbeitsplatzverlust;
- nichtakzeptablen Verhaltensweisen wie Mobbing oder Belästigung ausgesetzt sein;
- geleistete Stunden oder Arbeitsbelastung und;
- fehlende Unterstützung von Kollegen oder Vorgesetzten, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Neben den betrieblichen Rahmenbedingungen werden hier auch die sozialen Bedingungen am Arbeitsplatz vor der Arbeitsorganisation benannt (zum Thema »Führung« su. Punkt V.4).

### 3. Relevanz psychischer Gefährdungen

Im öffentlichen Interesse stehen im Zusammenhang mit psychischen Belastungen fast ausschließlich psychische Erkrankungen, die ohne Frage wichtig sind.<sup>8</sup> Darüber hinaus wird stark vernachlässigt, dass psychische Belastungen in engem Zusammenhang mit der Entstehung von Unfällen<sup>9</sup> und von körperlichen Erkrankungen (su. Punkt II.) stehen.

Für psychische Erkrankungen stellen *Rau* und *Buyken*<sup>10</sup> in einer eigenen Literaturstudie zusammenfassend empirische Evidenz für Handlungsspielraum, Arbeitsintensität, soziale Unterstützung, Rollensicherheit und Bullying (aggressives Verhalten) mit Depressionen fest. Für Handlungsspielraum, Überstunden und Schichtarbeit zB. konstatiert die Studie Zusammenhänge zu Herz-Kreislauferkrankungen und für job strain (hohe Arbeitsintensität bei

geringem Handlungsspielraum) findet sie starke Evidenz für Typ 2-Diabetes. *Brachwitz* und Kollegen<sup>11</sup> verdeutlichen in einer Überblicksarbeit den Zusammenhang zwischen psychischen Belastungen und Verkehrsunfällen, *Kunz*<sup>12</sup> den zwischen der psychischen Belastung »Nacht- und Schichtarbeit« und Unfällen. Es muss bei diesen Studien aber immer berücksichtigt werden, dass es sich dabei oftmals um Zusammenhangsstudien handelt, bei denen die Fragen der Kausalität nicht geklärt sind. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin prüft in einer aktuellen Studie die Art der Zusammenhänge differenziert.<sup>13</sup>

Kritisch ist die Ableitung hoher Relevanz psychischer Belastungen aus einem Anstieg psychischer Erkrankungen in den Betrieben, wie dies Daten zur gestiegenen sozialmedizinischen Relevanz psychischer Erkrankungen seitens der Krankenkassen und der Rentenversicherung oder auch Stellungnahmen aus Ministerien nahelegen. Diese Ableitung unterstellt einen gesamtgesellschaftlichen Anstieg der Häufigkeit psychischer Erkrankungen, der nicht belegt werden kann<sup>14</sup> und einen starken krankheitsverursachenden Faktor für psychische Belastung bei der Entstehung psychischer Erkrankungen, der nur teilweise belegt ist (so.).

### 4. Möglichkeiten der Prävention

Die Prävention arbeitsbedingter psychischer Gefährdungen im Betrieb muss systematisch mit dem Instrument der Gefährdungsbeurteilung erfolgen (su. Punkt V.2). Grund-

6 Vgl. *Lohmann-Haislah*, Stressreport Deutschland 2012, Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden, Dortmund ua. 2012.

7 Vgl. Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (OSHA) (Hrsg.), European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER) – Managing safety and health at work, Luxemburg 2010.

8 Vgl. *Windemuth et al.* (Hrsg.), Psychische Erkrankungen im Betrieb, Eine Orientierungshilfe für die Praxis, Wiesbaden 2014.

9 Vgl. *Windemuth et al.* (Hrsg.), Psychische Faktoren als Unfallrisiko, Relevanz in Bildung und Beruf, Wiesbaden 2017.

10 Vgl. *Rau/Buyken*, Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie 2015, 113 ff.

11 Vgl. *Brachwitz et al.*, in: *Windemuth et al.*, Psychische Faktoren als Unfallrisiko (Fn. 9), S. 238 ff.

12 Vgl. *Kunz*, in: *Windemuth et al.*, Psychische Faktoren als Unfallrisiko (Fn. 9), S. 270 ff.

13 Vgl. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.), Projekt »Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt«, 2017, abrufbar unter <http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Projekt-Psych-Gesundheit/Projekt.html> (13.4.2017)

14 Vgl. *Thom/Jacobi*, in: *Windemuth et al.*, Psychische Erkrankungen im Betrieb (Fn. 8), S. 68 ff.; *Richter et al.*, Psychiatrische Praxis 2008, 321 ff.

sätzlich sind Maßnahmen der Verhaltensprävention von denen der Verhältnisprävention zu unterscheiden. Verhaltensprävention setzt bei der Vermeidung oder zumindest Minimierung gesundheitskritischer Verhaltensweisen am Individuum an. Verhältnisprävention dagegen setzt an den auslösenden Bedingungen, also an den Verhältnissen an. Das ArbSchG gibt in § 4 eine klare Regelung vor: Gefahren sind an ihrer Quelle, also an den Arbeitsbedingungen, zu beseitigen. Während dies bei allen anderen Gefährdungen in der Praxis üblich ist, ist die Einhaltung dieses Gesetzes bei den psychischen Gefährdungen nicht die Regel. Während kaum jemand sagen würde, bei einem freiliegenden, unter Spannung stehenden Stromkabel solle ein Schild aufgestellt werden, auf dem vermerkt ist, dass der Leser vorsichtig sein soll, wird ein Beschäftigter, der über zu viele Emails klagt, zuerst in ein Seminar geschickt, in dem er lernt, überflüssige Emails zu verwalten. Diese verhaltenspräventive Herangehensweise kann sinnvoll sein, wenn tatsächlich kein verhältnispräventives Mittel zur Verfügung steht oder um verhältnispräventive Maßnahmen zu ergänzen.

## II. Weitere Folgewirkungen für die Gesundheit

Die aktuellen Entwicklungen der Arbeitswelt ermöglichen in bestimmten Bereichen ein zeitsouveränes und ubiquitäres Arbeiten, die Tätigkeiten sind also nahezu an jedem Ort und zu jeder Tageszeit ausführbar. Dies kann mit weiteren Faktoren wie Zeitdruck oder Angst um den Verlust des Arbeitsplatzes zu einer Daueranspannung führen, die umgangssprachlich auch mit »Stress« bezeichnet wird und neben ökonomischen auch gesundheitliche Folgen nach sich zieht. Im Folgenden sollen einige Erläuterungen die Zusammenhänge von psychischem Stress und Erkrankungen des Herz-Kreislaufsystems verdeutlichen und Wege aus der Stressfalle aufzeigen.

Der Begriff Stress wurde zu Beginn der Industrialisierung in der Mechanik als »Kraft pro Flächeneinheit« verwendet und 1936 von Selye<sup>15</sup> auch in die Lebenswissenschaften als verallgemeinernde Beanspruchungsgröße eingeführt. Er beschreibt die unspezifische, stereotype Stressreaktion eines Organismus auf äußere Reize wie folgt: »[...] the symptoms of which are independent of the nature of the damaging agent or the pharmacological type of the drug employed, and represent rather a response to damage as such.«

Selye gewann seine Erkenntnisse zur Hauptsache aus Tierversuchen, seine Vorgehensweise war biochemisch und anatomisch geprägt. Aufgrund der gemessenen Substanzen und der Inspektion der innersekretorischen Drüsen konnte er drei Stadien der Stresseinwirkung definieren:

- die Alarmreaktion;
- die Widerstandsphase;
- das Erschöpfungsstadium.

Im Erschöpfungsstadium zeigte sich das Phänomen, dass selbst unterschwellige Dosen des untersuchten Stressreizes noch zum Tod des Individuums führen, wenn die Anpassungsfähigkeit des Organismus verloren ging.

Selyes Stressmodell ist vielfach erweitert und modifiziert worden. So lassen sich heute zB. auch der Einfluss des Alters, des Geschlechts oder von Medikamenten auf die Stressreaktion nachweisen. Lazarus und Folkman publizierten 1987 die Evaluation ihres Transaktionalen Stressmodells und schreiben der Situationsbewertung des Handelnden und den zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Bewältigung der Herausforderung eine entscheidende Rolle zu: »[...] The person-environment relationship is mediated by two key processes: cognitive appraisal and coping.«<sup>16</sup>

Aus dem Modell nach Lazarus lassen sich Ansätze für Bewältigungsstrategien sowohl auf individueller als auch auf betrieblicher Ebene ableiten.<sup>17</sup>

Situativer Stress führt ua. zu folgenden objektiv beobachtbaren physiologischen Reaktionen des Körpers:

- Beschleunigung des Herzschlags (Tachykardie);
- Erhöhung des Blutdrucks;
- Ausschüttung von Stresshormonen (Adrenalin, Noradrenalin, Cortisol).

Mit dieser universellen Stressantwort begegnet die Natur akuten Bedrohungen wie zB. dem Angriff von Revierfeinden und leitet daraus Anpassungsvorgänge ab, die den Organismus auf wiederholte Konfrontation gezielt vorbereiten. Als Auslöser von Stress kommen neben physiologischen und mentalen auch emotionale Reize (Stressoren)

<sup>15</sup> Selye, Nature 1936, Bd. 138.

<sup>16</sup> Lazarus/Folkman, European Journal of personality 1987, 141 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Kutschera, Burnout Syndrom: Ursachen und Bewältigungsstrategien unter Berücksichtigung von persönlichkeits- und strukturzentrierten Ansätzen, Diplomarbeit, Wien 2007 – abrufbar unter: <http://dev.kutschera.org> (1.4.2017).

in Frage. Während in der physischen Beanspruchung die bereitgestellten Mittel (Kohlenhydrate, Fette) zeitnah verstoffwechselt werden und danach die funktionelle Anspannung von einer Erholungsphase abgelöst wird, kann kontinuierlicher psychischer Stress ua. zu

- einer Verminderung der Herzratenvariabilität (HRV),
- einer arteriellen Hypertonie und
- muskulären Verspannungen

führen. Ausgehend von diesen Wirkungen werden weitere Erkrankungen wie Herzinfarkt, Schlaganfall und Arteriosklerose gefördert.

Der Beginn dieser Ursachenkette kann mit Erfassung der HRV gewonnen werden, die aus EKG-Messungen abgeleitet wird und ein Maß für die Anpassbarkeit des Körpers an äußere Belastungen darstellt. Eine starr fixierte Ruhfrequenz von zB. 90 Schlägen pro Minute ohne (oder mit nur minimalen) Abweichungen kann als Stress-Indikator gewertet werden.

Bei der Diagnose einer Arteriellen Hypertonie lässt sich in den meisten Fällen keine anatomische Ursache finden, die Erkrankung wird in solchen Fällen als »essentiell« eingestuft und den Psychosomatosen zugeordnet. Bei der Entstehung der Erkrankung wirken mehrere Ursachen mit, dementsprechend ist die Behandlung idR. multimodal und umfasst aus medizinischer Sicht eine Kombination von Bewegungsprogramm (Ausdauertraining), Ernährung (salzarme Diät) und Medikation (Betablocker, ACE-Hemmer, Kalziumantagonisten). Hier ist also das (vom Hausarzt nur schwer beeinflussbare) Arbeitsumfeld ausgenommen.

### III. Ökonomische Folgen und Herausforderungen

Psychische Belastungen am Arbeitsplatz können nicht nur gesundheitliche und finanzielle bzw. soziale Beeinträchtigungen bei dem jeweils betroffenen Individuum (»Mikro-Ebene«) zur Folge haben, sondern darüber hinaus auch das Unternehmen (»Meso-Ebene«) oder die Gesellschaft als Ganzes (»Makro-Ebene«) belasten. Relevanz bekommt die gesamtgesellschaftliche Perspektive insbesondere vor dem Hintergrund der Abschätzung möglicher Einspar-effekte durch effektive Präventionsmaßnahmen.

Ein Instrument zur monetären Erfassung der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung von Krankheiten sind soge-

nannte Krankheitskosten-Studien (cost of illness analysis; COI). Dabei werden idR. zwei Kategorien von Kosten berücksichtigt: *Direkte Kosten* sind definiert als monetär bewerteter Ressourcenverzehr durch die Inanspruchnahme gesundheitsbezogener Leistungen; *indirekte Kosten* umfassen im Wesentlichen den volkswirtschaftlichen Produktions- bzw. Produktivitätsverlust.<sup>18</sup> Zur Ermittlung der Kosten gibt es verschiedene methodische Ansätze (top-down- bzw. macro-costing-Ansatz; bottom-up- bzw. micro-costing-Ansatz; Prävalenz- oder Inzidenzansatz), mit je unterschiedlichem Aussagegehalt der Ergebnisse.<sup>19</sup>

Das Statistische Bundesamt setzt im Rahmen seiner Krankheitskosten-Rechnung auf einen top-down- und Prävalenzansatz.<sup>20</sup> Die Ergebnisse sind damit insbesondere dafür geeignet, die gesamtgesellschaftlichen Kosten verschiedener Krankheitsgruppen miteinander zu vergleichen. Allerdings sind die Angaben aufgrund des Rückgriffs auf hoch-aggregierte Daten nicht unbedingt valide und sie liegen zumeist erst mit großer Zeitverzögerung vor. So veröffentlichte das Statistische Bundesamt zuletzt für das Jahr 2008 umfassende Daten zu den Krankheitskosten. Für psychische und Verhaltensstörungen (ICD-10-Schlüssel F00 – F99) wurden dort insgesamt 28,6 Mrd. Euro an direkten Kosten ausgewiesen;<sup>21</sup> das waren ca. 11 % an den gesamten Krankheitskosten in Deutschland aus dem Jahr 2008 bzw. ca. 1 % des BIP, und ließ diese Krankheitsgruppe bereits an dritter Stelle, nach den Herz-Kreislauf-Erkrankungen und den Erkrankungen des Verdauungssystems, rangieren. Indirekte Kosten erfasst das Statistische Bundesamt nicht in monetärer Weise, sondern über sog. verlorene Erwerbstätigkeitsjahre der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Für psychische und Verhaltensstörungen im Jahr 2008 errechnete das Statistische Bundesamt 763.000 verlorene Erwerbstätigenjahre, darunter 210.000 Jahre allein bezogen auf Depressionen.<sup>22</sup> Das waren ca. 18 % bzw. 5 % aller erfassten verlorenen Erwerbstätigkeitsjahre. Psychische und Verhaltensstörungen

18 Vgl. zB. Greiner/Damm, in: Schöffski/von der Schulenburg (Hrsg.), Gesundheitsökonomische Evaluationen, 4. Aufl., Baden-Baden 2012, S. 23 ff.

19 Vgl. zB. Schöffski, in: Schöffski/von der Schulenburg (Fn. 18), S. 45 ff.

20 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Gesundheit: Krankheitskosten 2002, 2004, 2006 und 2008, 2010, Fachserie 12, Reihe 7.2, Wiesbaden 2010, S. 3 ff.

21 Vgl. ebd., S. 36.

22 Vgl. ebd., S. 45. Laut einer Studie der Allianz und des RWI betragen in Deutschland im Jahr 2008 die direkten und indirekten Kosten allein von Depressionen zwischen 15 und 22 Mrd. Euro. Vgl. Allianz Deutschland AG/RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.) (Hrsg.), Depression: Wie die Krankheit unsere Seele belastet, 2011.

standen damit hinter den Verletzungen und Vergiftungen an zweiter Stelle aller Krankheitsgruppen.

Auch wenn diese Zahlen – ebenso wie Ergebnisse aus Veröffentlichungen einzelner Krankenkassen-Verbände zum Arbeitsunfähigkeits- bzw. Fehlzeitengeschehen der jeweiligen Versicherten<sup>23</sup> – die gesellschaftliche Bedeutung psychischer Erkrankungen im Vergleich zu anderen Erkrankungen eindrucksvoll aufzeigen, lassen sich die ökonomischen Kosten von psychischen Belastungen am Arbeitsplatz damit nur eingeschränkt abbilden: Überschätzungen können daraus resultieren, dass psychische Erkrankungen auch auf Ursachen jenseits von Belastungen am Arbeitsplatz zurückzuführen sind, und Unterschätzungen daraus, dass solche Belastungen auch zu anderen physischen Krankheiten oder Beschwerden, wie zB. erhöhtem Blutdruck oder Rückenbeschwerden, zu reduzierter beruflicher Leistungsfähigkeit (»Präsentismus«) und Motivation oder auch zu einem erhöhten Arbeitsunfallrisiko führen können.<sup>24</sup>

Der Weg über das micro-costing, der diese Probleme überwinden könnte, in dem zB. für einen »typischen Einzelfall« die tatsächlich anfallenden Kosten in Folge psychischer Belastung am Arbeitsplatz kalkuliert und anhand von Inzidenz- oder Prävalenzangaben auf Bevölkerungsebene hochgerechnet werden, ist allerdings meist sehr zeit- und kostenintensiv. Im vorliegenden Themenbereich wird dieser Ansatz zudem aufgrund unterschiedlicher Konzepte zur Operationalisierung des Phänomens und unklarer Kausalzusammenhänge zwischen Belastung und Erkrankung erschwert. Eine Studie, die sich an diese Vorgehensweise anlehnt, ist die Studie von *Ramaciotti* und *Perriard* zu den Kosten des Stresses in der Schweiz bezogen auf das Jahr 1998.<sup>25</sup> Sie kamen – je nach Abgrenzung der berücksichtigten Folgen von Stress – zu Werten zwischen 0,6 % und 5,4 % des BIP, was mit weiteren internationalen Ergebnissen vergleichbar sei.<sup>26</sup> Schließlich sei hier noch kurz die Studie von *Bödeker* et al. erwähnt<sup>27</sup>, die über die Schätzung des attributiven Risikos psychischer Belastungsfaktoren am Arbeitsplatz direkte und indirekte Kosten in Höhe von 25 Mrd. Euro für das Jahr 1998 ermittelt haben, was ca. 1,2 % des BIP entsprach.

Letztlich sollte jede Krankheitskostenanalyse immer nur als grobe Annäherung an die Realität verstanden werden. In der Zusammenschau zeigt sich aber, dass trotz unterschiedlicher Herangehensweisen – mit den jeweils spezifischen methodischen Problemen bzw. Lücken in den Datengrundlagen – Schätzungen für die Kosten psychischer Belastungen in der Arbeitswelt zwischen 1 % und 5 % des BIP plausibel

sein könnten, was ein nicht unbeträchtliches Einsparpotenzial beinhalten und damit ua. die Notwendigkeit der Umsetzung, Identifikation oder Entwicklung effektiver und effizienter Präventionsmaßnahmen – über ethische Beweggründe hinausgehend – deutlich herausstellen würde.

Als Herausforderung wird in diesem Zusammenhang seit einigen Jahren auch die Rolle der Digitalisierung der Arbeitswelt diskutiert. So führen Innovationen der Informations- und Kommunikationstechnologien zB. zu neuen Möglichkeiten mobilen und zeitflexiblen Arbeitens, worin ua. Gefahren einer weiteren Entgrenzung von Berufs- und Privatleben und einer Zunahme gesundheitlicher Beeinträchtigungen und damit auch der Krankheitskosten liegen könnten.<sup>28</sup> Allerdings ist die Studienlage dazu nicht eindeutig,<sup>29</sup> wodurch der aus diesen Entwicklungen resultierende Handlungsbedarf, zB. im Hinblick auf Arbeitsschutzregelungen, unterschiedlich bewertet werden kann (su. Punkt V.2). Auch wie weit betriebliche Präventionsmaßnahmen zB. die Gestaltung privater Räumlichkeiten beeinflussen dürfen oder sollen, oder wer entsprechende Präventionsmaßnahmen finanzieren soll, auch vor dem Hintergrund zunehmender sog. variabler Arbeitsbeziehungen, Projektwirtschaft, liquider Organisationen und Open Innovation, die häufig mit der Übertragung von Verantwortung vonseiten des Unterneh-

23 Vgl. zB. den jährlich von *Badura* et al. veröffentlichten Fehlzeiten-Report, der sich auf Daten der AOKen stützt, oder auf Publikationen des BKK Dachverbandes, wie den jährlich erscheinenden BKK-Gesundheitsreport. Ausführlich mit psychischen Erkrankungen hat sich beispielsweise der BKK-Gesundheitsatlas 2015 beschäftigt: *Kliner* et al. (Hrsg.), BKK Gesundheitsatlas 2015 – Gesundheit in Regionen – Blickpunkt Psyche, Berlin 2015.

24 *Paridon/Mühlbach* haben im Rahmen einer Literaturanalyse vielfältige Krankheits- und Beschwerdebilder untersucht und zT. entsprechende Hinweise auf Zusammenhänge mit psychischen Belastungen am Arbeitsplatz gefunden, vgl. *Paridon/Mühlbach*, Psychische Belastung in der Arbeitswelt – Eine Literaturanalyse zu Zusammenhängen mit Gesundheit und Leistung, Iga-Report 32, Januar 2016.

25 Vgl. zB. *Ramaciotti/Perriard*, Die Kosten des Stresses in der Schweiz, SECO, 2003.

26 Vgl. ebd., S. 120 ff., und die dort genannten weiteren Literaturquellen.

27 *Bödeker* et al., Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen in Deutschland, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Forschungsbericht, Fb 946, Dortmund ua. 2002; zitiert nach *Röttger* et al., WSI Mitteilungen 2003, 591 ff.

28 So kommen *Pangert* et al. im Rahmen eines Literaturreviews insgesamt zu eher negativen Effekten von arbeitsbezogener erweiterter Erreichbarkeit auf Gesundheit und Life-Domain-Balance, vgl. *Pangert* et al., Die Auswirkungen arbeitsbezogener erweiterter Erreichbarkeit auf Life-Domain-Balance und Gesundheit, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Forschung Projekt F 2353, Dortmund ua. 2016.

29 *Hammermann/Stettes* sehen wenig Grund zu der Sorge, dass die Digitalisierung verstärkt gesundheitliche Risiken berge, vgl. *Hammermann/Stettes*, IW Trends 2015, 113 ff.

mens auf die Beschäftigten einhergehen,<sup>30</sup> gehört zu den zu diskutierenden Fragen, die allerdings nicht allein aus ökonomischer Sicht beantwortet werden können.

#### IV. Herausforderungen und Lösungsansätze im Bereich Rehabilitation: Der Ansatz des Case Managements

Das Hilfesystem im Bereich der psychischen Beeinträchtigungen hat sich in den zurückliegenden Jahren sowohl quantitativ als auch qualitativ ausdifferenziert und verfügt über unterschiedliche Zugänge. Diese Komplexität und Differenziertheit des Versorgungssystems erfordert ein planendes und steuerndes Verfahren wie das des Case Managements, das in verschiedenen Leistungssegmenten bereits praktiziert wird.

Case Management bezeichnet einen Ansatz der Versorgungssteuerung (Managed Care) für komplexe Bedarfskonstellationen, die mit Angeboten der Regelversorgung nicht zufriedenstellend behandelt und betreut werden können.<sup>31</sup> Bei einer psychischen Erkrankung kann Case Management angezeigt sein, wenn die individuelle Problemsituation mehrere, individuell aufeinander abgestimmte Maßnahmen erfordert und/oder mehrere Leistungsträger zuständig sind.

Im Folgenden wird daher zunächst ein kurzer Überblick über das Hilfesystem im Bereich psychischer Beeinträchtigungen gegeben, um dann den Ansatz des Case Managements und den Stand seiner Umsetzung im deutschen Versorgungssystem zu skizzieren.

##### 1. Überblick über das Hilfesystem im Bereich psychischer Beeinträchtigungen

Bei psychiatrischen Störungen kommen neben medizinischer – hier vorrangig medikamentöser – Behandlung psychotherapeutische Interventionen zum Einsatz. Psychotherapie bezeichnet hierbei alle »durch den Korpus der Psychologie theoretisch und empirisch fundierte[n] Methoden«<sup>32</sup>, die zur Veränderung psychischer Störungen durch einen klinisch-psychologischen Experten eingesetzt werden können.

Für den Laien zeigt sich die Psychotherapie häufig als unübersichtlich und mystisch. Die Psychotherapieforschung beschreibt Hunderte von Verfahren, die der Psychotherapie zugeordnet werden.<sup>33</sup> Seit 1999 ist über das

Psychotherapeutengesetz (PsychThG) festgelegt, wer unter welchen Bedingungen mit welchen Verfahren psychotherapeutische Behandlung anbieten darf. Zugelassen zur Versorgung sind aktuell die drei Richtlinienverfahren Psychoanalyse (PA) und die daraus entstandene tiefenpsychologisch orientierte Psychotherapie (TPT) sowie die Verhaltenstherapie (VT). Des Weiteren bestehen für bestimmte Störungen weitere Versorgungszulassungen wie bspw. Hypnose für die Versorgung von Schmerzpatienten oder Eye Movement and Reprocessing zur Behandlung von traumatisierten Patienten. Ob ein Verfahren wissenschaftlich zugelassen wird, entscheidet der wissenschaftliche Beirat (§ 11 PsychThG). Bis 1999 war die Psychotherapie ärztliche Versorgungsleistung. Seit 1999 haben auch Diplom-Psychologen bzw. Master-Absolventen der Psychologie die Möglichkeit eine Approbation in einem der Richtlinienverfahren zu erlangen. Im Bereich der Kinder- und Jugendpsychotherapeutischen Versorgung können neben den Genannten auch Absolventen mit einem Pädagogik- und/oder Sozialpädagogikstudium die Approbation erlangen. Auch die Aufrechterhaltung der Approbation durch Fort- und Weiterbildung ist über das PsychThG geregelt und soll vor allem der Qualitätssicherung der Versorgung dienen.

Wartezeiten auf einen Psychotherapieplatz von mehreren Monaten sind derzeit die Regel in der psychotherapeutischen Versorgung.<sup>34</sup> Die Wege in Behandlung sind für Patienten sehr unterschiedlich. Laut einer Befragung der deutschen Psychotherapeutenvereinigung (DPtV) ist die Motivation zur Behandlungsaufnahme unterschiedlich: Etwas mehr als 40 % der Patienten begeben sich eigeninitiativ, etwa 30 % auf Hinweis des behandelnden Arztes und 12 % durch Hinweise von Angehörigen in psychotherapeutische Behandlung; der Rest der Motivation zur Behandlungsaufnahme verteilt sich auf Hinweise von anderen Personenkreisen.<sup>35</sup> Wartezeiten sind kürzer, wenn Ärzte oder andere offizielle Akteure in die Kontaktaufnahme

30 Zu diesen Entwicklungen vgl. zB. Rump/Eilers, in: Rump/Eilers (Hrsg.), Auf dem Weg zur Arbeit 4.0, Innovationen in HR Deutschland, Heidelberg 2017, S. 25 ff.

31 Vgl. Wendt, in: Wendt/Löcherbach (Hrsg.), Case Management in der Entwicklung – Stand und Perspektiven in der Praxis, Heidelberg ua. 2006, S. 5 ff.

32 Perrez/Baumann (Hrsg.), Lehrbuch Klinische Psychologie – Psychotherapie. 3. Aufl., BERN 2005, S. 430.

33 Vgl. Grawe et al., Psychotherapie im Wandel, Göttingen ua. 1994.

34 Vgl. Walendzik et al., Psychotherapie aktuell 1/2011, 10 ff.

35 Vgl. Klingenberg et al., Psychotherapie aktuell 1/2011, 18 ff.

involviert sind. Hier ist ein deutlicher Vorteil von Versorgungsoptimierung im Sinne einer Versorgungssteuerung zu sehen (su. Punkt IV.2).

Die am 1.4.2017 in Kraft getretene, durch den gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) am 16.6.2016 verabschiedete neue Psychotherapie-RL bringt eine Reihe von Veränderungen in der Versorgung psychisch Kranker mit sich und wird als größte Reform seit der Einführung des Psychotherapeutengesetzes 1999 gesehen. Ziel ist die Verbesserung der psychotherapeutischen Versorgung sowie die Vereinfachung der Zugangswege zu therapeutischen Angeboten.

Zu Beginn einer psychotherapeutischen Behandlung waren bisher in allen drei Richtlinienverfahren sogenannte probatorische Sitzungen vorgesehen. In der Neuerung sind diese auf mindestens zwei, höchstens vier – (bisher VT und TPT 5, PA 8) begrenzt und erstmals inhaltlich definiert. Neben der Klärung des Störungsbildes und der Eignung des Klienten für ein Verfahren sollen die Motivation sowie persönliche Passung zwischen Therapeut und Klient geklärt werden. Nach entsprechender Beantragung (Therapeut), Prüfung und Bewilligung (Krankenkasse/Gutachter) kann zunächst eine in zwei Schritte unterteilte Kurzzeittherapie (12 h/12 h) oder eine Langzeittherapie (TPT und VT 60 h; PA 140 h) erfolgen. Die zentrale Neuerung der psychotherapeutischen Versorgung stellt die psychotherapeutische Sprechstunde dar. Sie ist verpflichtend für alle Praxen und soll der Indikationsstellung und Vorbereitung der probatorischen Sitzungen dienen. Je Praxis müssen 100 min pro Woche angeboten werden, die auf 25 min-Einheiten aufgeteilt werden können. Zusätzlich müssen feste Telefonsprechzeiten von mindestens 200 min pro Woche vorgehalten werden.<sup>36</sup>

Stationär spannt sich das Angebot von den psychiatrischen Kliniken über psychosomatische Fachkliniken mit Zulassung zur akutmedizinischen Versorgung zu psychosomatischen Rehabilitationskliniken und darüber hinaus bis zu spezialisierten Kliniken, wie Kliniken für Essstörungen oder Kliniken bzw. Abteilungen für verhaltensmedizinische Orthopädie. In Bezug auf die Gefährdungen am Arbeitsplatz bedeutsam ist das Konzept der medizinisch-beruflich orientierten Rehabilitation (MBOR), welches in den letzten Jahren in vielen Kliniken eingeführt wurde. Hier wird etwa in berufsbezogenen Gruppen der Bezug zur Tätigkeit und zum Arbeitsplatz bei vielen stationären Reha-Angeboten intensiviert.

Die bis hier schon schwer zu durchschauende Versorgungsstruktur wird durch die Zuständigkeiten unterschiedlicher Kosten- und Leistungsträger nicht vereinfacht. So kann beim

selben Fall die Kostenträgerschaft mehrfach wechseln, wobei über die Frage der Zuständigkeit häufig zwischen den Kostenträgern gestritten wird. Für die Akutbehandlung sind in erster Linie die privaten oder gesetzlichen Krankenversicherungen zuständig, für die medizinische Rehabilitation bei Berufstätigen ist dies die Rentenversicherung. Berufsbedingte traumatische Erkrankungen fallen in die Zuständigkeit der gesetzlichen Unfallversicherungsträger. Bei Kindern und Jugendlichen kann eine Leistungsverpflichtung des örtlichen Jugendhilfeträgers vorliegen. Führt die psychische Erkrankung zu einer beruflichen Problematik, ist die Arbeitsagentur der richtige Ansprechpartner. Bei Unfällen kann auch eine private Unfallversicherung in der Leistungspflicht stehen. Liegt eine anerkannte Schwerbehinderung vor, sind der örtliche Sozialhilfeträger und das Integrationsamt einzubeziehen.

Die hier skizzierte Vielfalt führt in der Praxis zu Zuweisungs- und Schnittstellenproblemen. Eine Folge ist die lange Behandlungsdauer psychosomatischer Patienten im somatischen System. So dauert es zB. bei Schmerzpatienten sechs bis acht Jahre, bis eine adäquate Indikationsstellung und Zuweisung erfolgen.<sup>37</sup>

## 2. Koordination und Steuerung im Einzelfall

Case Management reagiert auf diese fortschreitende Spezialisierung und Differenzierung im System der gesundheitlichen Versorgung, die weit über den medizinischen Bereich hinausgeht und auch die psychosoziale Versorgung umfasst. So vorteilhaft diese Spezialisierung im Einzelfall sein kann, so schwierig wird die Identifizierung und Zuweisung von geeigneten Angeboten sowie deren nahtloses Ineinandergreifen. Eine weitere Begründung stellt der steigende Effizienzdruck durch die Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme dar. Durch Case Management sollten Behandlungslöcher und Doppeluntersuchungen vermieden und Behandlungs- sowie Ausfallzeiten reduziert werden.<sup>38</sup>

Typische Case Management-Fälle sind durch das Vorliegen komplexer Bedarfe gekennzeichnet. So kommt etwa zur psychischen Erkrankung ein somatisches Leiden. Die betroffene Person befindet sich in einer prekären beruflichen Situation und ist hohen Belastungen im familiären Umfeld aus-

<sup>36</sup> Vgl. *Hellmann*, Zeitschrift des Bundesverbandes deutscher Psychologen 03/2017, 114 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *Kappis* et al., *Psychosom Res.* 2004, 644.

<sup>38</sup> Vgl. *Amelung*, *Managed Care*, 4. Aufl., Wiesbaden 2007, S. 219.

gesetzt. Oft verstärken sich die einzelnen Belastungen wechselseitig. Die chronische Erkrankung führt zu langen Krankheitsphasen, die wiederum zu Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes führen können. Mit dem Arbeitsplatzverlust geht ein deutlicher Rückgang des Einkommens einher, was wiederum zu Existenzängsten führt. Die Existenzängste führen zur Depression, die wiederum die Arbeitsfähigkeit weiter beeinträchtigt. In der herkömmlichen Versorgungssituation beziehen sich die beteiligten Leistungserbringer jeweils auf einen Teilaspekt des Problems: der Arzt etwa auf Adipositas und Diabetes, der Psychotherapeut auf die Depression, der Betriebssozialarbeiter auf die berufliche Überforderung und der Sozialarbeiter des Jugendamtes auf die Erziehungssituation. Eine Abstimmung der einzelnen Behandlungen auf die persönliche Situation und die individuellen Ziele des betroffenen Menschen findet nicht statt. Case Management setzt an diesem Defizit an und versucht »den Teufelskreis« zu durchbrechen.

Methodisch kann das Case Management in fünf Phasen eingeteilt werden, auch wenn diese nicht strikt aufeinanderfolgen und sich überschneiden können.<sup>39</sup>

Grundlage ist ein auf Zeit geschlossenes Arbeitsbündnis zwischen dem Klienten und dem Case Manager bzw. der Case Managerin. Ohne eine bewusste Einwilligung des Klienten kann das Case Management nicht beginnen. Nach diesem sog. Intake und der Klärung der verfügbaren Ressourcen auf beiden Seiten folgt die Phase des Assessments, in dem die individuelle Bedarfssituation umfassend erhoben wird. Im Mittelpunkt stehen nicht nur die Analyse der belastenden Kontextfaktoren, sondern auch die Ermittlung vorhandener bzw. möglicherweise verdeckter Ressourcen in der Person oder dem sozialen Umfeld des Klienten.

Ist die individuelle Situation des Klienten und seines Umfeldes soweit untersucht, dass der gewünschte Soll-Zustand – das Reha- bzw. Teilhabeziel – formuliert werden kann, folgt die Planungsphase. Hier werden die notwendigen Unterstützungsangebote identifiziert. Es werden Kontakte mit Leistungserbringern aufgenommen, Finanzierungsmöglichkeiten geklärt und die notwendigen Maßnahmen in logisch-zeitlicher Folge kombiniert. Besonderer Wert wird auf die Identifizierung möglicher Risiken gelegt, für die anti-zipativ Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden.

Das zentrale Instrument der Ziel- und Maßnahmenplanung stellt der individuelle Teilhabeplan bzw. persönliche Integrationsplan dar, der gemeinsam mit dem Klienten und den beteiligten Kostenträgern und Leistungserbringern

erstellt wird. In vielen Fällen werden bereits in der Planungsphase Leistungen erbracht, etwa während einer Behandlung in einem Akutkrankenhaus, so dass in der Praxis die einzelnen Phasen oft ineinander übergehen. Nach der Planungsphase werden die geplanten Maßnahmen durchgeführt. Die Aufgabe des Case Managements besteht in dieser Phase im sog. Monitoring. Es wird überwacht, ob die Rehabilitation plangemäß umgesetzt wird. Kommt es zu Abweichungen, die die Zielerreichung in Frage stellen, interveniert der Case Manager unverzüglich. In erster Linie wird er versuchen durch eine Anpassung der Leistungen die Zielerreichung sicherzustellen. Ist dies nicht möglich, kann eine erneute Zielplanung erforderlich sein. Ist es dazu notwendig erneut in die Phase der Bedarfsermittlung einzusteigen, wird von einem Reassessment gesprochen.

Rückt die Zielerreichung in absehbare Nähe, wird die Intensität der Begleitung zurückgefahren und die Selbstverantwortung des Klienten gestärkt. Es beginnt die Evaluation mit der Ergebnismessung, der Reflexion des Arbeitsbündnisses und Ableitung möglicher Anforderungen zur Optimierung des Case Management-Prozesses und des Reha-Settings.

Case Management-Aspekte und -Verfahren finden sich, bezogen auf das Handlungsfeld der psychischen Erkrankungen, bei unterschiedlichen Akteuren. Auf der Ebene der Sozialversicherungsträger verfügen die Unfallversicherungsträger (UV-Träger) über eine lange Tradition der individuellen Hilfe bei der beruflichen Wiedereingliederung. Dieser Ansatz wurde in den letzten Jahren zu einem professionellen Reha-Management weiterentwickelt. Mit dem Handlungsleitfaden zum Reha-Management liegt ein einheitlicher Standard für alle UV-Träger vor.<sup>40</sup> In der Deutschen Rentenversicherung wird Case Management in Modellprojekten erprobt.<sup>41</sup> Derzeit (Stand 2017) wird ein rentenversicherungsübergreifendes Konzept für ein Fallmanagement bei Leistungen zur Teilhabe entwickelt. Einzelne Krankenversicherungen wenden Case Management an, krankenversicherungsträgerübergreifend liegt keine flächendeckende Integration des Case Management-Ansatzes vor.

39 Vgl. *Wendt*, Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen, Eine Einführung, 3. Aufl., Freiburg iB. 2004.

40 Vgl. DGUV (Hrsg.), Das Reha Management der gesetzlichen Unfallversicherung – Handlungsleitfaden, Berlin 2010.

41 Vgl. *Gödecker-Geenen et al.*, Die Rehabilitation 2016, 126 ff.

Auf der Leistungserbringerseite finden sich Case Management-Ansätze im Bereich der psychosozialen Beratungsstellen und im System der Suchttherapie.<sup>42</sup> Im stationären Bereich etabliert sich Case Management vor allem in der Pflege mit Fokus auf dem Überleitungsmanagement. In der nachsorgenden Betreuung von psychisch kranken Menschen nehmen die ambulanten sozialpsychiatrischen Dienste eine wichtige Rolle ein. Die betriebliche Ebene ist insbesondere im angloamerikanischen Raum, aber auch bei größeren Betrieben in Deutschland, ein wichtiges Handlungsfeld für die Unterstützung von Mitarbeitenden bei der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit. Mit dem »certified disability manager« liegen hier eine international anerkannte Ausbildung und ein gemeinsames Berufsbild vor.<sup>43</sup>

## V. Akteure und Handlungsoptionen im Bereich Prävention

### 1. Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen am Arbeitsplatz

Durch die Novellierung des ArbSchutzG im Jahr 2013<sup>44</sup> wurde die Beurteilung der Arbeitsbedingungen nach § 5 hinsichtlich der Berücksichtigung der psychischen Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung konkretisiert. Der Arbeitgeber wird explizit verpflichtet, durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen psychischen Belastungen zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind.

Der Begriff »psychische Belastung« bei der Arbeit umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher psychisch bedeutsamer Einflüsse, ua. die Arbeitsanforderungen, Arbeitsintensität und -dichte, Tätigkeitsspielräume, die soziale Unterstützung und Kooperation am Arbeitsplatz sowie Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit. Zur Erläuterung der Wortbedeutung wurde bereits eingangs auf die Begriffsdefinition der DIN EN ISO 10075-1 rekurriert (so. Punkt I.).

Eine Arbeit ohne psychische Belastung ist genauso wenig denkbar und wünschenswert wie eine Arbeit ohne jede körperliche Belastung. Psychische Belastung im Sinne des Arbeitsschutzes ist daher wertneutral zu verstehen. Ähnlich jedoch wie bestimmte Arten und Ausprägungen körperlicher Belastungen gesundheitsgefährdend sein können, können auch psychische Belastungen bei der Arbeit gesundheitsbeeinträchtigende Wirkungen haben, zum Beispiel bei

andauerndem hohen Zeit- und Leistungsdruck oder bei ungünstig gestalteter Schichtarbeit.

Für die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen gibt es, wie für die »klassische« Gefährdungsbeurteilung, keine rechtlich verbindlichen Durchführungsvorschriften. Vorgeschrieben ist nicht, wie der Arbeitgeber die Beurteilung durchführt, sondern dass sie durchgeführt wird. Es gibt keinen allgemein anerkannten Standard und eine Vielzahl, kaum mehr überschaubare, unterschiedliche Erhebungsverfahren und Vorgehensweisen. Diese beziehen häufig die Beanspruchung der Beschäftigten mit ein und messen mittels einer Vielzahl von Befragungsinstrumenten subjektive »Belastetheit« oder Beanspruchungen, was nicht dem gesetzlichen Auftrag entspricht.

Wichtige Voraussetzungen für eine systematische, schutzziel-orientierte Beurteilung der psychischen Belastungen sind ua.:

- Es muss im Betrieb klar geregelt sein – bei größeren Betrieben in allen Arbeitsbereichen bzw. Abteilungen – wer verantwortlicher Vorgesetzter ist und die Arbeitgeberverantwortung für die Gefährdungsbeurteilung trägt (Arbeitgeberfunktion)?
- Die internen Verantwortlichkeiten für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen sind zu klären. Oftmals ist in Betrieben nicht deutlich geklärt bzw. nicht transparent, wer die zuständige Führungskraft für die Sicherheit bei der Arbeit und somit für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung ist.
- Es muss der Wille der Betriebsleitung erkennbar sein, die Beurteilung der Arbeitsbedingungen als Bestandteil der betrieblichen Kultur zu werten und die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung mit den notwendigen Ressourcen zu unterstützen.
- Bei der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung handelt es sich um eine verbindliche Aufgabe für Führungskräfte. Diese muss erkennbar realistisch neben den anderen Führungsaufgaben während der Arbeitszeit ausgeführt werden können.
- Die Betriebsleitung muss bereit sein, sich mit den Ergebnissen und evtl. problematischen Zuständen zielorien-

42 Vgl. *Heinson* et al., Fachzeitschrift für Sucht und soziale Fragen 2011, 8 ff.

43 Vgl. *Merhoff*, Disability Management, Stuttgart 2004.

44 Art. 8 des BUK-NOG v. 19.10.2013, BGBl. I, S. 3836, 3847; dazu *Kohte*, in: *Kollmer/Klindt/Schucht* (Hrsg.), Arbeitsschutzgesetz, 3. Aufl., München 2016, § 4 Rn. 5: »Klarstellung« unter Verweis auf BT-Drs. 17/12297, S. 40.

tiert auseinanderzusetzen und Veränderungsbereitschaft gegenüber den Beschäftigten klar zu signalisieren.

Die Durchführung sollte wie die Gefährdungsbeurteilung der physischen Belastungen in erster Linie durch die Führungskräfte unter Beteiligung arbeitserfahrener Mitarbeiter und der für den Beurteilungsbereich zuständigen Sicherheitsbeauftragten erfolgen. Die Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit können zusätzlich fachliche Beratung und Unterstützung leisten. Auch externe Experten, insbesondere die gesetzliche Unfallversicherung und die Krankenkassen unterstützen Betriebe bei der Beurteilung der psychischen Belastungen.

Die Beurteilung sollte bevorzugt das bereits vorhandene System der Gefährdungsbeurteilungen ergänzen. Das hat den Vorteil, dass für den Einstieg zunächst nur eine Ergänzung der anzuwendenden Beurteilungstools für die Erhebung der

psychischen Belastungen erforderlich ist und die zu beurteilenden Bereiche und Tätigkeiten bereits festgelegt wurden.

Als Einstieg in die Erfassung der psychischen Belastungen kann ein strukturierter Fragebogen empfohlen werden (Abbildung 1).

Wenn bei der Verwendung des anliegenden Fragebogens deutlich wird, dass erhöhte Belastungen vorliegen, könnten Screening- oder Expertenverfahren herangezogen werden, die weitere Fachexpertise, zB. für Mitarbeiterbefragungen, erforderlich machen. Als günstiger wird die Implementierung von abteilungsbezogenen Gesundheitszirkeln empfohlen, sodass neben der Erfassung der Belastungen sofort praxistaugliche Maßnahmen abgeleitet und vorgeschlagen werden können. Ressourcen, die für Screening- oder Expertenverfahren von außen erforderlich wären, sollten für die unterstützende Moderation der Gesundheitszirkel – zumindest in der jeweiligen Anschubphase – eingesetzt werden.

Abbildung 1: Systematische Beurteilung und Dokumentation psychischer Belastungen gemäß § 5 ArbSchG

	Anforderungen / Maßnahmen (bei Bedarf zu ergänzen)	Erfüllt		Nicht erforderlich
		Ja	Nein	
<b>Arbeitszeit</b>	Können ungünstige Arbeitszeiten (zB. durch Schichtarbeit, häufige Wochenendarbeit, viele Überstunden) weitgehend vermieden werden?			
	Wird im Falle von Überstunden zeitnah Freizeitausgleich gewährt?			
	Gibt es eine angemessene Pausenregelung, die größtenteils eingehalten werden kann?			
	Ist die Arbeit / Arbeitszeit vorhersehbar / planbar für MA?			
	Werden die MA bei der Schichtplangestaltung beteiligt?			
<b>Arbeitsbedingungen</b>	Ist die Arbeit überwiegend abwechslungsreich und vielseitig?			
	Besteht die Möglichkeit, eine wechselnde Körperhaltung einzunehmen bzw. ist ausreichende Bewegungsfreiheit am Arbeitsplatz vorhanden?			
	Stehen den Beschäftigten die notwendigen Arbeitsmittel und Unterlagen rechtzeitig und in ausreichender Menge zur Verfügung?			
	Sind die Tätigkeiten überwiegend frei von emotional stark belastenden Situationen?			
	Wird darauf geachtet, dass störende Umgebungseinflüsse (zB. Lärm, Hitze, Durchzug, Staub) so weit wie möglich vermieden werden?			

	Anforderungen / Maßnahmen (bei Bedarf zu ergänzen)	Erfüllt		Nicht erforderlich
		Ja	Nein	
	Steht genügend Zeit für eine gute Planung und Organisation der Arbeit zur Verfügung?			
	Werden die Beschäftigten in die Planung und Gestaltung der Arbeit mit einbezogen?			
	Können die Beschäftigten die Vorgehensweise und Zeiteinteilung bei ihrer Arbeit mit beeinflussen?			
	Besteht die Möglichkeit, zusammenhängende Arbeitsaufgaben so zu organisieren, dass diese ohne ständige Störungen ausgeführt werden können?			
	Sind die meisten MA an festen / nicht ständig wechselnden Arbeitsplätzen eingesetzt?			
	Anforderungen / Maßnahmen (bei Bedarf zu ergänzen)			
	Können die Beschäftigten überwiegend ohne Zeit- bzw. Termindruck arbeiten?			
	Bestehen Vertretungsregelungen bei MA-Ausfall ohne hohe Mehrbelastung der anwesenden MA?			
<b>Qualifikation</b>	Sind die Tätigkeiten und Aufgaben den Qualifikationen und Fähigkeiten der Beschäftigten angepasst?			
	Werden die Beschäftigten bei der Einarbeitung in neue Aufgaben ausreichend unterstützt?			
	Werden den Beschäftigten Fortbildungsmöglichkeiten angeboten und können die notwendigen Fortbildungen besucht werden?			
<b>Kommunikation</b>	Ist die Kommunikation innerhalb des Teams und zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern zufriedenstellend?			
	Gibt es gegenseitige Unterstützung innerhalb des Teams und durch den Vorgesetzten?			
	Wird eine gute Zusammenarbeit im Team gefördert?			
	Wird ausreichend Rückmeldung (Anerkennung, Kritik, Beurteilung) über die Leistung der Beschäftigten vermittelt?			
	Wird den Beschäftigten die Gelegenheit gegeben, Vorschläge, Ideen und Kritik zu äußern?			
	Werden eventuelle Konflikte offen angesprochen und konstruktiv ausgetragen?			
<b>Information</b>	Werden den Beschäftigten ausreichend Informationen zum eigenen Arbeitsbereich vermittelt?			
	Erhalten die Beschäftigten Informationen zur Betriebsentwicklung?			

Die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen soll ua. dazu dienen, durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Organisation »Betrieb« die gesundheitlichen Ressourcen aller Mitarbeiter und auch die der leistungsgewandelten Beschäftigten zu stärken. Um Gefährdungsbeurteilungen nachhaltig in die betriebliche Organisation einzubetten und ein handhabbares, qualitätsgesichertes System zu erhalten, ist eine zentrale, systematische Erfassung der Gefährdungsbeurteilungen zu empfehlen. Diese sollte allen im Arbeitsschutz tätigen internen Stellen (zB. Arbeitssicherheit, Betriebsärztlicher Dienst, BEM, Personalabteilung, Betriebsrat/Personalrat) zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugänglich sein.

Die Ergebnisse der Beurteilung psychischer Belastungen sollten in den Abteilungen ausgewertet und die Handlungsmaßnahmen festgelegt werden.

## 2. Arbeitsrechtliche Aspekte

Bei der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung in konkrete Maßnahmen sollte die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften an erster Stelle stehen. Das arbeitsrechtswissenschaftliche Schrifttum beschäftigt sich in zahlreichen Beiträgen<sup>45</sup> der letzten Jahre mit den vielfältigen psychischen Belastungen durch berufliche Arbeit, insbesondere auch mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf arbeitsrechtliche Schutzniveaus, deren Anpassung (Deregulierung) gefordert wird, um mit den Anforderungen der gewandelten Arbeitswelt Schritt zu halten.<sup>46</sup> Im Zentrum steht der Schutz vor zeitlicher Überforderung.

### a) Gesetzlicher Regelungsrahmen für Arbeitszeiten

Schlagzeilen wie »Überstunden machen krank« und Studien zu Auswirkungen der Arbeitszeitdauer auf Gesundheit und Arbeitszufriedenheit, wie der »Arbeitszeitreport 2016«<sup>47</sup> – mit alarmierenden Aussagen auch zur Leistung häufig unbezahlter<sup>48</sup> Überstunden –, lassen vor allem die gesetzlichen Rahmen zur Arbeitszeit in den Blickpunkt rücken.

Das Arbeitszeitgesetz, das eine Höchstdauer von acht, maximal zehn Stunden täglich, bei einer Gesamtwochenarbeitszeit von 48 Stunden wöchentlich im Schnitt von sechs Monaten, vorsieht (§ 3 ArbZG: das ArbZG legt eine 6-Tage-Woche zugrunde<sup>49</sup>), geht an betrieblichen Gegebenheiten nicht selten vorbei, da knapp 17 % der Beschäftigten angeben, durchschnittlich 48 Stunden in der Woche und mehr zu arbeiten. Aber auch für den Großteil der Beschäftigten, die

unter dieser Grenze arbeiten, besteht ein Regelungsbedarf, da vielfach keine Ausgleichsregelungen für geleistete Überstunden, also geleistete Arbeit, die über die regelmäßige betriebliche arbeitstägliche Arbeitszeit hinausgeht<sup>50</sup>, bestehen. In Fällen, in denen keine Überstundenvergütung oder Ausgleichsregelung über Freizeit vereinbart ist, setzt die Vergütungspflicht nach der Rechtsprechung des BAG voraus, dass die Überstunden vom Arbeitgeber angeordnet, gebilligt oder geduldet wurden oder jedenfalls zur Erledigung der geschuldeten Arbeit notwendig waren.<sup>51</sup> Hierzu gilt nach der Rechtsprechung eine abgestufte Darlegungs- und Beweislast.<sup>52</sup> Ausnahmen einer Vergütungspflicht bestehen jedoch dann, wenn eine Vergütungserwartung im Sinne von § 612 BGB »den Umständen nach« nicht angenommen werden kann (zB. bei leitenden Angestellten, besonders hoher Vergütung oder erheblichen erfolgsabhängigen Vergütungsbestandteilen).<sup>53</sup> Entsprechendes gilt, wenn der Arbeitnehmer verpflichtet ist, Überstunden durch Freizeit selbst auszuglei-

45 Vgl. Maier, DB 2016, 2713 ff.; Balıkcıoğlu, NZA 2015, 1424; Fritsche/Meckle, BB 2015, 821 ff.; Lützel, BB 2014, 309 ff.; Sasse, BB 2013, 1717 ff.; Gaul, DB 2013, 60 ff.; Lorse, PersV 2013, 84 ff.

46 Vgl. dazu insbesondere Hanau, M., NJW 2016, 2613 ff.; Wiebauer, NZA 2016, 1430 ff.; Günther/Böglmüller, NZA 2015, 1025 ff.; Steffan, NZA 2015, 1409 ff.; Kothe, NZA 2015, 1417 ff.

47 Vgl. BAuA (Hrsg.), Arbeitszeitreport Deutschland 2016, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund 2016, abrufbar unter: [https://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2398.pdf?\\_\\_blob\\_\\_v=19](https://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/F2398.pdf?__blob__v=19) (8.2.2016).

48 Rund 19 % erhalten keinen Freizeit- oder Entgeltausgleich. Dazu und zum Zusammenhang zwischen Überstundenzahl und Arbeitszufriedenheit bzw. Einschätzung der gesundheitlichen Situation vgl. BAuA, Arbeitszeitreport (Fn. 47), S. 36 ff.

49 Vgl. Sasse/Schönfeld, RdA 2016, 346, 355, wonach die 48-Stunden-Woche auch der Vorgabe der Arbeitszeit-RL 2003/88/EG entspricht.

50 Vgl. Thüsing, in: Henssler/Willemsen/Kalb, Arbeitsrecht, Kommentar, 7. Aufl., Köln 2016 (im Folgenden: HWK), § 611 BGB Rn. 134 zur »Überarbeit«, die bisweilen dem Begriff »Mehrarbeit« als die gesetzliche Höchstarbeitszeit (von 48 Wochenstunden) überschreitenden Arbeitszeit gleichgestellt wird; vgl. dazu HWK-Gängten, § 2 ArbZG Rn. 14 »Mehrarbeit«.

51 Vgl. BAG, 15.6.1961 – 2 AZR 436/60 – AP Nr. 7 zu § 253 ZPO; BAG, 25.11.1993 – 2 AZR 517/93 – BAGE 75, 153, 164; BAG, 4.5.1994 – 4 AZR 445/93 – NZA 1994, 1035; LAG Köln, 7.9.1989 – 10 Sa 488/89 – NZA 1990, 349, 350.

52 BAG, 17.4.2001 – 5 AZR 644/00 – DB 2002, 1455, Rn. 87 f.: »Der Arbeitnehmer, der die Vergütung von Überstunden fordert, muss im Einzelnen darlegen, an welchen Tagen und zu welchen Tageszeiten er über die übliche Arbeitszeit hinaus gearbeitet hat. Dem Arbeitgeber obliegt, dem Vortrag substantiiert entgegenzutreten. Erst anhand des konkreten Sachvortrags des Arbeitgebers kann das Gericht feststellen, welche Tatsachen streitig sind. Anschließend ist es Sache des Arbeitnehmers, im Einzelnen Beweis für die geleisteten Stunden anzutreten.«

53 Im Einzelnen dazu vgl. Preis, in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Aufl., München 2017 (im Folgenden: ErfK), § 612 BGB Rn. 18; HWK-Thüsing (Fn. 50), § 611 BGB Rn. 135, § 612 BGB Rn. 29.

chen.<sup>54</sup> Dies wird bei der Einführung sog. Vertrauensarbeitszeit anzunehmen sein, bei der der Arbeitgeber auf die Kontrolle der Ableistung einer bestimmten Arbeitszeit verzichtet oder überhaupt keine zeitliche Arbeitsverpflichtung vorgibt.<sup>55</sup> Der Gefahr der »Selbstaubeutung« sollte mit einer angeordneten Aufzeichnungspflicht über die geleistete (Mehr-)Arbeitszeit gemäß § 16 ArbZG begegnet werden. Diese bezieht sich auf die Überschreitung der gesetzlichen werktäglichen Höchstarbeitszeit von 8 Stunden und kann auf den Arbeitnehmer delegiert werden.<sup>56</sup>

Auch hinsichtlich der Einhaltung von Ruhepausen muss der Arbeitgeber geeignete Vorkehrungen gegen eine insbesondere bei längerer Arbeitszeit zu verzeichnenden Missachtung<sup>57</sup> der gesetzlichen Ruhepause von 30 Minuten (bei einer Arbeitszeit von 6–9 Stunden) und 45 Minuten (bei über 9-stündiger Arbeitszeit) treffen; die Ruhepausen können in mindestens 15-minütige Unterbrechungsintervalle aufgeteilt werden (§ 4 ArbZG). Nach Anhang 6.1 Abs. 2 der ArbStättV hat bei Tätigkeiten an Bildschirmgeräten der Arbeitgeber dafür zu sorgen, dass diese durch andere Tätigkeiten oder regelmäßige Erholungszeiten unterbrochen werden. Für Arbeiten im Home-Office sollten entsprechende Vereinbarungen den Arbeitnehmer anhalten die gesetzlichen Pausenzeiten einzuhalten.

Im Zuge der Diskussion der Folgen zunehmender Entgrenzung von Arbeitszeit und -ort ist Streit um die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeit von 11 Stunden zwischen der letzten »Arbeitsschicht« und der Wiederaufnahme der Arbeit entbrannt.<sup>58</sup> Die wenigen Ausnahmen für nur wenige Branchen (Kranken- und Pflegeeinrichtungen, Verkehrsbetriebe, Rundfunk, Landwirtschaft und Tierhaltung, vgl. dazu § 5 Abs. 2 und 3 und § 7 Abs. 1 Nr. 3 ArbZG) belegen, dass im Übrigen eine strikte Einhaltung vom Gesetzgeber verlangt wird. Ob vor diesem Hintergrund kurzfristige Unterbrechungen zum neuen Lauf der 11-stündigen Ruhezeit führen, ist aber umstritten, da ein kurzer dienstlicher Anruf am Abend zuhause oder das Lesen der Emails in den Nachtstunden von zuhause die Wiederaufnahme der Arbeit zum üblichen Zeitpunkt am nächsten Morgen in Frage stellen könnte.<sup>59</sup> Ausnahmen würden aber bedeutende Abgrenzungsprobleme mit sich bringen, ab wann und von welcher Tragweite eine Unterbrechung sein muss, um nicht mehr als geringfügig bewertet zu werden (erst das Beantworten der Emails oder schon Lesen von Mails, Länge eines dienstlichen telefonischen Kontaktes?). Vielmehr sind auch hierzu eindeutige (Unter-

Weisungen an die Beschäftigten zur Einhaltung der Ruhezeit zu erteilen; auch technische Lösungen, wie das Abschalten der Server,<sup>60</sup> sind möglich, würden aber die Flexibilität unterschiedlicher Belegschaftsgruppen bei der Gestaltung ihrer Arbeitszeit einschränken.<sup>61</sup>

Auch das Verbot von Sonn- und Feiertagsarbeit wird zunehmend über die vom ArbZG in § 10 bereits befreiten Branchen hinaus für alle Beschäftigten zu lockern gefordert.<sup>62</sup> So enthält die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG kein Sonntagsarbeitsverbot, sondern lediglich einen wöchentlichen Ruhetag,<sup>63</sup> womit der deutsche Gesetzgeber – anders als bei der Ruhezeit, die durch Art. 5 der Arbeitszeit-RL gleichlautend zu § 5 ArbZG geregelt ist – hier Handlungsspielraum hat.

## b) Mitbestimmungsrechte

Die Verpflichtung nach § 5 ArbSchG zur Erstellung einer Gefährdungsbeurteilung auch für psychische Belastungen bei der Arbeit (§ 5 Abs. 1 Nr. 6 ArbSchG) hat Fragen<sup>64</sup> auch zu den Beteiligungsrechten des Betriebsrates oder der Personalvertretung aufgeworfen. Jedenfalls soweit die Mitbestimmung nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG (»Regelungen über den Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften«) angesprochen ist, wurden mit

54 Vgl. BAG, 4.5.1994 – 4 AZR 445/93, NZA 1994, 1035, 1036 f.

55 Günther/Böglmüller, NZA 2015, 1025, 1029; Steffan, NZA 2015, 1409, 1410.

56 Vgl. Schliemann, Arbeitszeitgesetz, 3. Aufl., Köln 2017, § 16 Rn. 8; ErfK-Wank (Fn. 53), § 16 ArbZG Rn. 5; Baeck/Deutsch, Arbeitszeitgesetz, 3. Aufl., München 2014, § 16 Rn. 26.

57 Vgl. BAuA, Arbeitszeitreport (Fn. 47), S. 30, wonach insbesondere bei längerer Arbeitszeit Beschäftigte Arbeitspausen ausfallen lassen.

58 Vgl. Hanau, M., NJW 2016, 2613, 2617; Maier, DB 2016, 2723, 2725 f.; Günther/Böglmüller, NZA 2015, 1025, 1028; Steffan, NZA 2015, 1409, 1415; Kothe, NZA 2015, 1417, 1423; Wiebauer, NZA 2016, 1430, 1433; Baeck/Deutsch (Fn. 56), § 5 Rn. 14.

59 Zur Relevanz auch kurzfristiger Unterbrechungen vgl. Maier, DB 2016, 2723, 2725 f.; Kothe, NZA 2015, 1417, 1423; Wiebauer, NZA 2016, 1430, 1433; aA. Baeck/Deutsch (Fn. 56), § 5 Rn. 14; Hanau, M., NJW 2016, 2613, 2617; Steffan, NZA 2015, 1409, 1415; Günther/Böglmüller, NZA 2015, 1025, 1028.

60 Vgl. FAZ v. 23.12.2011; zit. nach Sasse, BB 2013, 1717.

61 Wiebauer, NZA 2015, 1430, 1433 f.; differenzierend Maier, DB 2016, 2723, 2728, für eine Smartphone-App, die Kontaktfrequenzen nach Dringlichkeit selektiert.

62 Vgl. Hanau, NJW 2016, 2613, 2617 f.; Günther/Böglmüller, NZA 2015, 2015, 1028; abl. Krause, Verhandlungen des 71. Dt. Juristentages in Essen 2016, München 2016, S. B48.

63 Hierauf verweist Wiebauer, NZA 2016, 1430, 1434.

64 Vgl. dazu Lüders/Weller, BB 2016, 116 ff.; Lützel, BB 2014, 309 ff.; Fritsche/Meckle, BB 2013, 821, 823; Lorse, PersV 2013, 84 ff. (für den öffentlichen Dienst).

Einbeziehung der psychischen Belastungen in die nach § 5 ArbSchG zu erstellende Gefährdungsbeurteilung ein auch insoweit anzuerkennendes Mitbestimmungs- und Initiativrecht der Mitarbeitervertretung<sup>65</sup> – gleich ob des Betriebs- oder in öffentlichen Verwaltungen des Personalrats – impliziert. Wenn das BVerwG<sup>66</sup> dies nicht anerkennt, so konzidiert es zumindest ein Initiativrecht des Personalrats, entsprechende Maßnahmen des Gesundheitsschutzes nach Maßgabe einer durchzuführenden Gefährdungsanalyse zu treffen, das im Falle der Ablehnung im Stufenverfahren nach §§ 70 Abs. 1, 69 Abs. 3 und 4 BPersVG zu verfolgen sei. Bei der zu schließenden Vereinbarung handelt sich um eine betriebliche Regelung, in der Arbeitgeber und Betriebsrat abstrakt-generell festlegen, in welcher Weise das vorgegebene Schutzziel erreicht werden soll.<sup>67</sup> Demgegenüber unterliegt die Beauftragung eines externen Dritten nach § 13 Abs. 2 ArbSchG als Einzelmaßnahme ohne Gestaltungsraum für den Arbeitgeber nicht der Mitbestimmung.<sup>68</sup> Offen ist nach derzeitiger Rechtslage auch, ob die zu Recht geforderte regelmäßige Wiederholung/Überprüfung der Gefährdungsbeurteilung<sup>69</sup> erneut das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG auslöst.

Das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG unterstellt die Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung des Arbeitnehmers zu überwachen, einem zwingenden Mitbestimmungsrecht. Jedoch wird der Überlassung eines Smartphones, Laptops oder Tablets ebenso wie der Einrichtung eines mobilen Arbeitsplatzes im Hause des Beschäftigten nicht als Hauptzweck die Überwachung des Verhaltens der der Leistung des Beschäftigten beizumessen sein.<sup>70</sup> Gleichwohl unterfallen sie aufgrund ihrer Eignung zur Überwachung nach allgemeiner Auffassung dem Mitbestimmungsrecht.<sup>71</sup>

In mitbestimmungsfreien oder betriebsratlosen Betrieben bleibt es bei individuellen Vereinbarungen zwischen den Arbeitsvertragsparteien.

### 3. Langfristige Strategien der betrieblichen Beschäftigungssicherung

Das Präventionsgesetz (PrävG)<sup>72</sup>, das seit 2015 eine neue gesetzliche Grundlage für die Präventionsarbeit in Deutschland geschaffen hat, setzt auf eine stärkere Zusammenarbeit aller Akteure in der Prävention und Gesundheitsförderung

– in vielen Lebensbereichen (Kommunen, Kitas, Schulen, Betriebe, Pflegeeinrichtungen etc.) und in jeder Lebensphase. Zudem stehen nun mehr finanzielle Mittel zur Verfügung.

Das PrävG legt einen Fokus auf den bereits Mitte der 80er Jahre von der WHO entwickelten Setting-Ansatz. Der Setting-Ansatz steht für die Ausrichtung an alltäglichen Lebensbereichen nach der Maxime »Gesundheit wird im Alltagskontext hergestellt«<sup>73</sup>. Dabei geht der Setting-Ansatz von einem ganzheitlichen Gesundheitsverständnis aus und zielt darauf ab, den Gedanken nachhaltiger Gesundheit in Kultur, Prozesse, Abläufe, Strukturen und Entscheidungen von Organisationen einfließen zu lassen und alle beteiligten Gruppen in diesen Prozess einzubeziehen. Dieser Ansatz wird auch als »Schlüsselstrategie der Gesundheitsförderung«<sup>74</sup> bezeichnet.

Angesichts der bestehenden Herausforderungen an die Unternehmen (wie die zunehmende Bedeutung chronisch-degenerativer und psychischer Erkrankungen, alternde Belegschaften und Arbeit 4.0) legt das PrävG einen Schwerpunkt auf das Setting Arbeitswelt. Ein großes Präventionspotential wird vor allem im Bereich der kleinen und mittel-

65 BAG, 18.8.2009 – 1 ABR 43/08 – NZA 2009, 1434, 1436; *Fritsche/Meckle*, BB 2013, 821, 823; *Lüders/Weller*, BB 2016, 116, 118; *Sasse*, BB 2013, 1717, 1718 f.

66 BVerwG, 5.3.2012 – 6 PB 25/1 – NZA-RR 2012, 447, für das Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG.

67 BAG, 18.8.2009 – 1 ABR 43/08 – NZA 2009, 1434, 1436; *Lorse*, PersV 2013, 84, 88, empfiehlt für öffentliche Verwaltungen eine Rahmenvereinbarung zum Gesundheitsmanagement, auf deren Grundlage in einzelnen Dienststellen Gefährdungsbeurteilungen unter Einbeziehung der Personalvertretung zu erstellen seien.

68 BAG, 18.8.2009 – 1 ABR 43/08 – NZA 2009, 1434, 1436; dies gilt entgegen der Entscheidung des Kirchengerichtshofes KGH.EKD, 9.7.2007 – II-0124/N24-07 – BeckRS 2008, 52163, unter III 2 a, cc) wohl auch für kirchliche Mitarbeitervertretungen, vgl. dazu *Sasse*, BB 2013, 1717, 1719.

69 *Balikiouglu*, NZA 2015, 1424, 1427; *Wiebauer*, NZA 2016, 1430, 1431.

70 AA. aber *Bissels/Meyer-Michaelis*, DB 2016, 3042, 3048, welche maßgeblich darauf abstellen, ob eine individuelle Zuordnung der erhobenen Daten erfolgt, so dass das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts im Einzelfall geprüft werden müsste; krit. auch *Fischer/Goeres*, Gesamtkommentar für das öffentliche Dienstrecht, Berlin 1974 (Loseblatt), Stand Januar 2017, § 75 BPersVG Rn. 114a; weitergehend aber die Rspr. von BAG und BVerwG, vgl. BAG, 12.10.2013 – 1 ABNR 43/12, NZA 2014, 439, 440; BVerwG, 31.8.1988 – 6 P 35/88 – NJW 1989, 848, 849; objektive Eignung genügt; ebenso *Günther/Böglmüller*, NZA 2015, 1025, 1031.

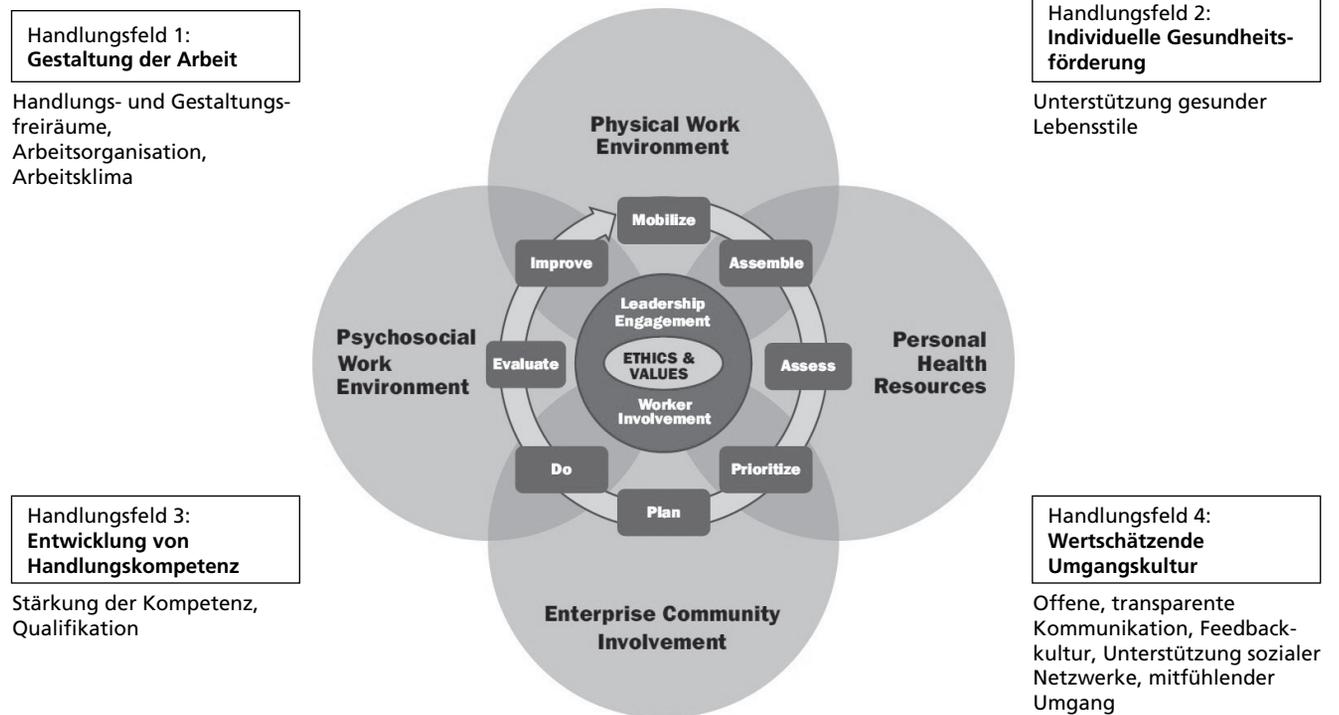
71 Vgl. *ErfK-Kania* (Fn. 53), § 87 BetrVG Rn. 62; *Werner*, in: *Rolfs et al.* (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht*, Stand: 42. Edition 2016, § 87 Rn. 95; *Richardt*, *Betriebsverfassungsgesetz*, 15. Aufl. 2016, § 87 Rn. 512; grundlegend BAG, 6.12.1983 – 1 ABR 43/81 – BB 1984, 850; krit. *Lüders/Weller*, BB 2016, 116, 122.

72 Vom 24.7.2015, BGBl. I, S. 1368.

73 *Kickbusch*, *Gesundheitsförderung*, in: *Schwartz* (Hrsg.), *Public Health- Gesundheit und Gesundheitswesen*, 2. Aufl., München 2003, S. 181 ff., 187.

74 *Grossmann/Scala*, *Gesundheit durch Projekte fördern*, Weinheim ua. 2006, S. 65.

Abbildung 2: WHO Healthy Workplace Model und Handlungsfelder (nach Tautz) zur Förderung von Gesundheit und Eigene Darstellung. In Anlehnung an: WHO (Hrsg.), WHO Healthy Workplace Framework and Model, online unter: [http://www.who.int/occupational\\_health/healthy\\_workplace\\_framework.pdf](http://www.who.int/occupational_health/healthy_workplace_framework.pdf) (03.03.2017); Tautz (Fn. 75), S. 30.



ständischen Unternehmen (KMU) gesehen. Für die optimale Nutzung der »exzellente Möglichkeiten dieses Settings«<sup>75</sup> ist eine ausgewogene Kombination aus systemischer Verhältnis- und individueller Verhaltensprävention erforderlich.<sup>76</sup> Dies bestätigt auch eine systematische Literaturschau der Initiative Gesunde Arbeit (iga) zur Wirksamkeit und zum Nutzen von Prävention und betrieblicher Gesundheitsförderung (BGF). Insbesondere konnte so eine Evidenz zur Wirksamkeit der Prävention von psychischen Erkrankungen bzw. der Förderung des psychischen Wohlbefindens bestätigt werden.<sup>77</sup> Studien, die sich speziell mit der Prävention von Burn-out beschäftigen, konnten positive Effekte für individuelle, aber auch für kombinierte Maßnahmen belegen. Als besonders wirksam und nachhaltig haben sich vor allem Kombinationen aus organisationalen und individuellen Maßnahmen gezeigt.

Die obenstehende Abbildung 2 zeigt in der Mitte, wie die World Health Organisation (WHO) einen gesundheitsförderlichen Arbeitsplatz auf der Basis des »Healthy Workplace Model« charakterisiert: Die Zielsetzung »die Gesundheit, Sicherheit und das Wohlbefinden aller Beschäftigten zu erhalten und zu fördern«<sup>78</sup> wird anhand von vier Dimen-

sionen konkretisiert. Daraus lassen sich entsprechende Handlungsfelder zur Förderung von Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit ableiten.

Hervorzuheben ist, dass wesentliche Elemente einerseits die Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Führungskräften sowie andererseits das Ineinandergreifen aller Dimensionen (physisch-psychoziale Arbeitsumgebung, persönliche Gesundheitsressourcen und gesellschaftliches Engagement) im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sind. Darauf basiert auch der systemische Ansatz eines Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM). Während sich das Konzept der betrieblichen

75 Tautz, Betriebliches Gesundheitsmanagement: Bedeutung von Primär-, Sekundär-/Tertiärprävention, in: Rieger et al. (Hrsg.), Prävention und Gesundheitsförderung an der Schnittstelle zwischen kurativer Medizin und Arbeitsmedizin, Landsberg am Lech 2016, S. 23 ff., 29.

76 Vgl. ebd., S. 30.

77 Vgl. Initiative Gesundheit und Arbeit (iga) (Hrsg.), Wirksamkeit und Nutzen betrieblicher Prävention, iga.Report 28, Berlin 2015, abrufbar unter: [https://www.iga-info.de/fileadmin/redakteur/Veroeffentlichungen/iga\\_Reporte/Dokumente/iga-Report\\_28\\_Wirksamkeit\\_Nutzen\\_betrieblicher\\_Praevention.pdf](https://www.iga-info.de/fileadmin/redakteur/Veroeffentlichungen/iga_Reporte/Dokumente/iga-Report_28_Wirksamkeit_Nutzen_betrieblicher_Praevention.pdf) (3.3.2017), S. 68.

78 Tautz (Fn. 75), S. 30.

Gesundheitsförderung häufig auf Einzelmaßnahmen oder zeitlich befristete Interventionen beschränkt, wird unter dem BGM explizit ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt: die Entwicklung integrierter betrieblicher Strukturen und Prozesse mit dem Ziel der gesundheitsförderlichen Gestaltung von Arbeit, Organisation und Verhalten am Arbeitsplatz.<sup>79</sup> Walter bezeichnet ein leistungsfähiges BGM als »betriebliche Innovation, die neue Anforderungen an die Gesundheitsexperten und Führungskräfte stellt«<sup>80</sup> (su. Punkt V.4). Ein wesentliches Handlungsfeld zur Gestaltung eines gesundheitsförderlichen Settings stellt die Entwicklung bzw. Stärkung von Handlungskompetenzen dar. Diese sollte sich nicht nur auf die personenbezogene Perspektive beschränken (individuelle Gesundheitskompetenz), sondern auch die Stärkung einer organisationalen Handlungskompetenz (Personal- und Organisationsentwicklung) beinhalten.

Um die Chancen, die das PräVg bietet, nutzen zu können, bedarf es gut ausgebildeter und vernetzter Fachkräfte in den Trägern und Betrieben sowie in allen weiteren Settings (zB. Kommunen, Kitas, Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen). Um diesem Bedarf gerecht zu werden, wird seit Januar 2017 an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg das 9-monatige Zertifikatsstudium »Präventionsberatung und betriebliche Beschäftigungssicherung« angeboten.<sup>81</sup> Gemeinsam mit der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG) und dem Institut für Arbeit und Gesundheit der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IAG) wurde ein Kompetenzprofil zur Qualifizierung trägerübergreifender Präventionsberater<sup>82</sup> erarbeitet.

#### 4. Führung und Gesundheit

Die Forschung hat sich in den letzten Jahren verstärkt mit dem Einfluss der Führung auf die Gesundheit auseinandergesetzt.<sup>83</sup> Studien legen dar, dass die Führung einen positiven Beitrag zur Gesundheit der Mitarbeiter leisten kann, was sich ua. positiv auf das Wohlbefinden und die Fehlzeiten<sup>84</sup>, die Arbeitszufriedenheit<sup>85</sup> oder die physische Gesundheit<sup>86</sup> auswirkt. Allerdings darf angeführt werden, dass in diesem Zusammenhang untersuchte Führungstheorien eine wissenschaftliche und weniger eine praxisgerechte Ausrichtung aufweisen.<sup>87</sup> Ursprünglich wurden diese Führungstheorien nicht zur Förderung der Mitarbeitergesundheit entwickelt.<sup>88</sup>

In der Literatur finden sich jedoch bereits erste Führungskonzepte, die einen Beitrag zur Förderung der Mitarbeitergesundheit leisten können, wie ua. das Rahmenmodell der »Gesundheits- und Entwicklungsförderlichen Führungsverhalten-Analyse«<sup>89</sup> oder das Instrument »Health-oriented Leadership«<sup>90</sup>. Diese Ansätze schaffen Klarheit für ein Grundverständnis der sog. Gesunden Führung, die auf einer fundierten Theorieentwicklung und/oder empirischen Untersuchungen basiert. Unter Gesunder Führung wird ein gesundheitsförderliches Führungsverhalten verstanden, wonach Arbeitsbedingungen so gestaltet werden sollten, dass eine Überforderung und dauerhafter Stress vermieden werden. Des Weiteren wird der Achtsamkeit eine wichtige Rolle zuteil, um die Aufmerksamkeit und das Bewusstsein für gesundheitsrelevante Signale zu erhöhen. Letztendlich wird die Gesunde Führung dadurch gekennzeichnet, dass dem Thema »Gesundheit« in der Organisation eine hohe Bedeutung beigemessen wird. Insgesamt gilt es zu beachten, dass diese Aspekte nicht nur bei der Führung von Mitarbeitern beachtet werden, sondern auch für Führungskräfte selbst gelten müssen (Selbstführung), um einer entsprechenden Vorbildfunktion gerecht zu werden.<sup>91</sup>

Eine weitere und aktuelle Sichtweise ermöglichen Ansätze aus der Neuroleadership-Forschung. Neuroleadership hat

79 Vgl. Badura et al., Betriebliches Gesundheitsmanagement – ein Leitfadens für die Praxis, 1999, S. 17; einen guten Überblick über Ziele und Maßnahmen eines Betrieblichen Gesundheitsmanagements bieten Rösler/Reisinger, in: Mülheims et. al. (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, Wiesbaden 2015, S. 637–654 und S. 655–670.

80 Walter, in: Badura, Betriebliche Gesundheitspolitik, 2010, S. 152.

81 <https://www.h-brs.de/de/sv/praeventionsberatung> (3.3.2017).

82 <https://www.h-brs.de/files/related/praeventionsberatung.pdf>, S. 5 (3.3.2017).

83 Vgl. Gregersen et al., Gesundheitswesen 2011, 73(1), 3–12.

84 Vgl. Kuoppala et al., Journal of Occupational and Environmental Medicine 2008, 904–915.

85 Vgl. Skakon et al., Work & Stress 2010, 107–139.

86 Vgl. Zwingmann et al., Zeitschrift für Personalforschung 1-2/2016, 24–51.

87 Vgl. Brücker, in: Badura et al.: (Hrsg.), Fehlzeiten-Report 2008 – Betriebliches Gesundheitsmanagement: Kosten und Nutzen, Zahlen, Daten, Analysen aus allen Branchen der Wirtschaft, Heidelberg 2009, S. 45–53; Gregersen et al., Gesundheitswesen 1/2011, 3–12.

88 Vgl. Vincent, in: Badura et al., Fehlzeiten-Report 2008 (Fn. 87), 49–60.

89 Vgl. ebd.

90 Vgl. Franke/Felfe, in: Badura et al., Fehlzeiten-Report 2008 (Fn. 87), S. 3–13.

91 Vgl. Möltner et al., Gesunde Führung – Begleitstudie zur Mindful Leadership Konferenz, Witten: Zentrum Fort- und Weiterbildung der Universität Witten/Herdecke, Witten 2016.

das Ziel, durch die Anwendung neurowissenschaftlicher Erkenntnisse die Führungsarbeit zu verbessern sowie den Mitarbeiter und sein Verhalten besser zu verstehen, um eine entsprechende Arbeitsumwelt zu schaffen, in der die psychische Gesundheit von Führungskraft und Mitarbeiter gefördert wird.<sup>92</sup> Aktuelle empirische Untersuchungen zeigen bereits vielversprechende Ergebnisse auf, dass Neuroleadership zur Gesundheit von Mitarbeitern beitragen kann. So leistet Neuroleadership einen positiven Einfluss auf die Faktoren Gesundheit und berufsbezogene Leistung<sup>93</sup> sowie auf das subjektive Wohlbefinden und die Vitalität.<sup>94</sup>

Ausgangspunkt des Neuroleaderships stellen Arbeiten der Neuropsychotherapie dar, die auf Basis der Konsistenztheorie nach *Grawe*<sup>95</sup> einen Ansatz ermöglicht, die neurowissenschaftlichen Grundbedürfnisse des Menschen ganzheitlich zu erfassen und auf den Mitarbeiter zu übertragen. Dabei wird die psychische Gesundheit positiv beeinflusst, indem Verletzungen der Bedürfnisse abgewendet und deren Erfüllung verfolgt werden. Gemäß der Konsistenztheorie strebt das Gehirn danach, parallel ablaufende neuronale und psychische Prozesse miteinander in Einklang zu bringen, also Konsistenz zu erreichen. Diese Prozesse richten sich nach individuellen Bedürfnissen des Menschen, wonach diese ihr Handeln (bewusst oder unbewusst) ausrichten. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um das Bedürfnis nach Bindung, Orientierung und Kontrolle, Selbstwerterhöhung und -schutz sowie Lustgewinn und Unlustvermeidung. Um diese Bedürfnisse zu erfüllen, bedient sich der Mensch motivationaler Schemata. Dabei handelt es sich um erlernte Instrumentarien, mit denen entweder die Erreichung einer Bedürfniserfüllung aktiv angegangen wird (Annäherungsschema) oder mit denen die Bedürfnisse vor Verletzungen und Gefährdungen geschützt werden (Vermeidungsschema). Aus diesen motivationalen Schemata ergeben sich letztlich das konkrete Erleben und Verhalten.

Die Übertragung der neuronal verankerten Grundbedürfnisse für die Führungsarbeit dient auch als konzeptionelle Grundlage für den theoretischen Rahmen von SCOAP und setzt bei den Vorarbeiten von *Peters/Ghadiri* an.<sup>96</sup> Im Rahmen von SCOAP wird die Konsistenztheorie für die Führung um psychologische und neurobiologische Erkenntnisse erweitert und ergänzt. Zielsetzung ist dabei, die menschlichen Grundbedürfnisse im unternehmerischen Kontext, speziell für Neuroleadership, anwendbar zu machen. Das Akronym SCOAP setzt sich aus den Anfangsbuchstaben der Bedürfnisse »Self-Esteem«, »Control«, »Orientation«,

»Attachment« und »Pleasure« zusammen, welche wiederum die nachfolgenden Dimensionen beinhalten:

- *Self-Esteem* (Selbstwert): Wertschätzung, Anerkennung, Stolz, Status, Zufriedenheit
- *Control* (Kontrolle): Autonomie, Handlungsspielraum, Einflussmöglichkeiten, Macht
- *Orientation* (Orientierung): Lernfähigkeit, Zurechtfinden können, Überblick haben
- *Attachment* (Bindung): Soziale Bindungen, Zugehörigkeit, Freundschaften, Vertrauen
- *Pleasure* (Freude): Glück, Abwechslung, Spaß, Interesse

Der dafür entwickelte Fragebogen »SCOAP-Profil« besteht aus insgesamt 180 Items. Die fünf Bedürfnisse werden in weiter unterteilten Dimensionen gemessen und in Zusammenhang mit der Motivation zur Bedürfniserfüllung gesetzt. Dazu werden für jede Dimension die Erfüllung und die Verletzung des Bedürfnisses abgefragt und der Motivation, das Bedürfnis aktiv zu erreichen oder zu beschützen, gegenübergestellt. Durch diese Gegenüberstellung wird eine Priorisierung der Bedürfnisse ermöglicht, denn die Ausprägungsformen sind bei jedem Mitarbeiter unterschiedlich. Entspricht der gegenwärtige Grad der Bedürfniserfüllung dem Gewünschten, so besteht Kongruenz. Wenn der gegenwärtige Grad vom Gewünschten abweicht, wird dies als Inkongruenz bezeichnet. Die daraus resultierenden Handlungsmuster sind mit der emotionalen Bewertung der Items verknüpft und zeigen sich im Verhalten der Mitarbeiter. Ziel ist es, anhand des Fragebogens die Bedürfnisse der Mitarbeiter individuell in Erfahrung zu bringen, um daraus geeignete Maßnahmen für die Führungsarbeit abzuleiten.

## 5. Anwendung in der Praxis

SCOAP bietet konkrete Ansatzpunkte, um Führungskräfte dabei zu unterstützen, die Bedürfnisse der Mitarbeiter zu erkennen und zu erfüllen. Denn die Verletzung der

92 Vgl. *Peters/Ghadiri*, Neuroleadership – Grundlagen, Konzepte, Beispiele: Erkenntnisse der Neurowissenschaften für die Mitarbeiterführung, Wiesbaden 2013; *Reinhardt*, in: Reinhardt (Hrsg.), Neuroleadership – Empirische Überprüfung und Nutzenpotenziale für die Praxis, München 2014, 217 – 231.

93 Vgl. *Reinhardt*, Wirtschaftspsychologie 3/2015, 67 ff.

94 Vgl. *Ghadiri*, Zeitschrift für Führung und Organisation, 1/2017, 18 ff.

95 Vgl. *Grawe*, Neuropsychotherapie, Göttingen 2004.

96 Vgl. *Ghadiri* et al., Neuroleadership – A Journey Through the Brain for Business Leaders, Berlin ua. 2012; *Habermacher* et al., The Coaching Psychologist 1/2012, 7 – 16.

Grundbedürfnisse ist mit negativen Folgen für die psychische Gesundheit verbunden; dauerhafte Verletzungen führen letztendlich zu psychischen und körperlichen Schäden.<sup>97</sup> So können psychische Belastungen dadurch abgewendet werden, dass Führungskräfte auf konkrete Maßnahmen auf personaler und organisationaler Ebene zurückgreifen, um die Gesundheit der Mitarbeiter zu fördern. Eine exemplarische Auflistung von Maßnahmen ist in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst.

## VI. Gesundheitskompetenz der Beschäftigten als bildungspolitischer Auftrag

Unter Gesundheitskompetenz, im angelsächsischen Raum wird von »Health Literacy« gesprochen, versteht man seit Ende der 1990er Jahre »die Fähigkeit des Einzelnen, im täglichen Leben Entscheidungen zu treffen, die sich positiv auf die Gesundheit auswirken – zu Hause, am Arbeitsplatz, im Gesundheitssystem und in der Gesellschaft allgemein«.<sup>98</sup> Während bis zu diesem Zeitpunkt eine Konzentration auf das Lesen, Verarbeiten und Verstehen von gesundheitlichen Informationen Wert gelegt wurde, also eine »Gesundheits-Alpha-

betisierung« im Mittelpunkt stand, fand, initiiert von der WHO, eine Erweiterung um den aktiven und konstruktiven Umgang mit gesundheitlichen Informationen statt.<sup>99</sup> Gleichzeitig änderte der Fokus sich auch insoweit, als es sich nicht mehr primär um ein Konzept für benachteiligte Gruppen handelt, sondern die gesamte Bevölkerung ins Blickfeld gerät.

### 1. Notwendigkeit eines umfassenden Konzeptes zur Förderung der Gesundheitskompetenz

Um diesen veränderten Blickwinkeln gerecht zu werden, ist die Politik gefordert ein umfassendes Konzept zur Förderung der Gesundheitskompetenz zu entwickeln, das über Einzelmaßnahmen hinausgeht und eine aufeinander abgestimmte Strategie entwickelt. Ganz in diesem Sinne gibt es zurzeit eine Initiative zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans zur Förderung der Gesundheitskompetenz, die von der Universität Bielefeld gemeinsam mit der Hertie School of Gover-

97 Vgl. Grawe, Neuropsychotherapie (Fn. 95).

98 Kickbusch, Die Gesundheitsgesellschaft, Megatrends der Gesundheit und deren Konsequenzen für Politik und Gesellschaft, Gamburg 2006, S. 10.

99 Vgl. Soellner et al., Zeitschrift für Gesundheitspsychologie 2009, 105, 106.

100 Vgl. Ghadiri, Zeitschrift für Führung und Organisation, 1/2017, 18 ff.

Abbildung 3: Ausgewählte Maßnahmen zur Erfüllung von SCOAP<sup>100</sup>

	Organisationsebene	Führungsebene	Häufige Fehler (Beispiele)
<b>Self-Esteem (Selbstwert)</b>	Anreizsysteme Auszeichnungen Mitsprache	Individuelle Anerkennung Wertschätzung Positives Feedback	Subjektive Kritik Andere Meinungen ignorieren Nicht bedanken
<b>Control (Kontrolle)</b>	Hierarchische Strukturen Unternehmensleitlinien Einbezug	Freiheiten einräumen Verantwortung delegieren Leiten statt überwachen	Autoritär sein Keine Verantwortung abgeben Nicht zuhören
<b>Orientation (Orientierung)</b>	Interne Kommunikation Informationssysteme Transparenz	Informationsaustausch Persönliche Kommunikation Ehrlichkeit	Informationen vorenthalten Mitarbeiter nicht einbeziehen Unstrukturierte Kommunikation
<b>Attachment (Bindung)</b>	Unternehmenskultur Teamarbeit Unternehmenskantine	Authentizität Freundlichkeit Vertrauenswürdigkeit	Keine Ehrlichkeit Kein Respekt Vernachlässigung sozialer Aspekte
<b>Pleasure (Freude)</b>	Besondere Anlässe feiern Belohnungen Sicherheit	Anlässe feiern Traditionen Lob	Führung durch Angst Kritik Kein Lob aussprechen

nance und dem AOK Bundesverband unter der Schirmherrschaft von Bundesgesundheitsminister Gröhe durchgeführt wird. Vorbilder für derartige Gesamtstrategien bzw. Aktionspläne gibt es bereits seit 2010 in den USA und Wales. Hinzu kamen anschließend Irland, Kanada, Australien, Schottland, England sowie im vergangenen Jahr die Schweiz.<sup>101</sup>

An dieser Aufzählung wird deutlich, dass die Diskussion um eine umfassende Förderung der Gesundheitskompetenz zunächst im angelsächsischen Raum stattfand. Sie gewinnt in Deutschland erst in den letzten Jahren an Bedeutung. Dies ist nicht zuletzt im zunehmenden demographischen Wandel sowie in den raschen Veränderungen in Gesellschaft und Arbeitswelt begründet, die mit steigenden Anforderungen einhergehen. Gleichzeitig führen die gestiegene Lebenserwartung und veränderte Lebensgewohnheiten zur Zunahme chronischer Erkrankungen. Dies stellt nicht nur jeden Einzelnen, sondern auch die Gesellschaft und das Gesundheitssystem vor neue Herausforderungen.

## 2. Lebensweltbezug und Bedeutung von Bildung

Ein solcher Aktionsplan enthält zwei zentrale Aspekte. Zum einen darf eine solche Strategie nicht erst im Krankheitsfall, sondern muss beim Präventionsgedanken ansetzen. Zum anderen geht es nicht nur um den Gesundheitsbereich im engeren Sinne (zB. Prävention durch Vorsorgeuntersuchungen, Durchsetzung von Patientenrechten etc.). Vielmehr sollten Ansätze zur Stärkung der Gesundheitskompetenz möglichst in konkreten Lebenswelten ansetzen, (sogenannter Setting-Ansatz).<sup>102</sup> Solche individuellen, lebensweltlichen Ansätze können beispielsweise in Kindergärten, Schulen, Betrieben und Pflegeeinrichtungen erfolgen (zur stärkeren Zusammenarbeit aller Akteure in der Prävention und Gesundheitsförderung so. Punkt V.3). Dabei spielen nicht zuletzt Interventionen im Bildungsbereich eine zentrale Rolle. Die Wichtigkeit des Themas wird auch durch eine aktuelle, repräsentative Studie belegt, wonach 54,3 % der Deutschen nur über eine eingeschränkte Gesundheitskompetenz verfügen und somit Schwierigkeiten haben, gesundheitsrelevante Informationen zu nutzen und entsprechende Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der eigenen Gesundheit anzuwenden.<sup>103</sup> Eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes sowie die Zunahme von chronischen psychischen und physischen Erkrankungen und steigende krankheitsbedingte Fehlzeiten gehen mit unzureichenden Gesundheitskompetenzen in der Bevölkerung einher. Auch

dies spricht dafür, Anspracheformate und Konzepte zu entwickeln, die an den jeweiligen Lebenswelten anknüpfen und in diese eingebettet sind.

## 3. Stärkung von Gesundheitskompetenzen in der Lebenswelt »Betrieb«

Für den betrieblichen Bereich zeigen viele Praxisbeispiele, dass Unternehmen die Bedeutung der personalen Gesundheitskompetenz ihrer Beschäftigten ebenso wie der organisationalen Gesundheitskompetenz als wichtigen Faktor der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und damit als Wirtschaftsfaktor erkannt haben. Organisationale Gesundheitskompetenz umfasst einerseits den Stellenwert, der dem Thema Gesundheit in einem Unternehmen zugemessen wird (Gesundheitskultur) sowie die Gestaltungsfelder des Betrieblichen Gesundheitsmanagements. So zielen nachhaltige Prozesse des Betrieblichen Gesundheitsmanagements wie Gesundheitstage, Fortbildungen für Führungskräfte, gesundheitsförderliche Arbeitsgestaltung und Stärkung eigenverantwortlichen Handelns sowohl auf die Förderung der organisationalen als auch der personalen Gesundheitskompetenz (so. Punkt V.3).

Für eine nachhaltige Wirkung müssen Prävention sowie ein guter Arbeits- und Gesundheitsschutz bereits bei jungen Menschen ansetzen. Gerade Berufseinsteiger sind aufgrund mangelnder Erfahrung und ungenügenden Gesundheits- und Sicherheitsbewusstseins höheren Gesundheitsrisiken ausgesetzt als ältere Beschäftigte. Der Start in die Berufsausbildung ist für viele junge Menschen mit neuen physischen und psychischen Anforderungen verbunden. Daher werden für alle staatlich geregelten dualen Ausbildungsberufe einheitliche Anforderungen zur Vermittlung von Kompetenzen im Bereich »Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit« festgeschrieben. Während der Lernort Schule neben verpflichtendem Sportunterricht – eingebettet in begleitende Maßnahmen zur Gesundheitsförderung – auf eine selbstbestimmte, gesundheitsförderliche und ernährungsgerechte Lebensgestaltung zielt, ist es Aufgabe des Lernorts Betrieb, Auszubildenden während der gesamten Ausbildungszeit die

101 <http://www.nap-gesundheitskompetenz.de> (7.3.2017).

102 Vgl. Zöllner/Tutschner, Gesundheitskompetenz im Kontext beruflicher Bildung – für nachhaltige Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit, Wissenschaftliche Diskussionspapier des BIBB, Heft 147/2014, 7 f.

103 Vgl. Schaeffer et al., Gesundheitskompetenz der Bevölkerung in Deutschland, Ergebnisbericht, Bielefeld 2016.

Kompetenz zu vermitteln, Gefährdungen von Sicherheit und Gesundheit festzustellen und Maßnahmen zu ihrer Vermeidung zu ergreifen.

Während Arbeits- und Gesundheitsschutz für Arbeitgeber verpflichtend geregelt sind, ist die betriebliche Gesundheitsförderung eine freiwillige Leistung des Arbeitgebers. Ganz in diesem Sinne gibt es zahlreiche Unternehmen, die den durch Verordnung festgeschriebenen Gesundheitsschutz durch zusätzliche Initiativen vor allem zur präventiven Gesundheitsförderung flankieren.<sup>104</sup> Im Mittelpunkt dieser meist modular aufgebauten praktischen Angebote während der Berufsausbildung, die als Bausteine in das Betriebliche Gesundheitsmanagement eingebunden sind und in Kooperation mit Krankenkassen durchgeführt werden, stehen Informationen zum Gesundheitswissen allgemein, Reduzierung von Bewegungsmangel, Bewegungs- und Ernährungsverhalten, gesunde Ernährung, Strategien zum Umgang mit Stress und Konflikten, Suchtverhalten/Genuss- und Suchtmittelkonsum, Stärkung der sozialen Kompetenz sowie gesundheitsgerechtes Verhalten am Arbeitsplatz/Bewältigung körperlicher Belastungen.

Ziel ist es, frühzeitig ein nachhaltiges gesundheitsförderliches Verhalten am Arbeitsplatz und dessen Übertragung im Alltag zu verankern. Einen weiteren Mehrwert stellen größere Motivation und höhere Arbeitszufriedenheit dar. Allerdings ist hier das betriebliche Ausbildungspersonal wesentlich mehr als Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen gefordert. »Mit reiner Gesundheitsaufklärung oder Belehrung sind nur begrenzte Erfolge zu erzielen: Entscheidend ist, das erlernte Wissen auch situationsgerecht anwenden zu können.«<sup>105</sup> Hier ist der Lernort »Betrieb« fokussiert und damit sind die Ausbilderinnen und Ausbilder angesprochen.

#### 4. Notwendigkeit staatlicher Interventionen und Maßnahmen

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Gesundheitskompetenz für Beschäftigte stellt sich die Frage, ob Maßnahmen betrieblicher Gesundheitsförderung nicht durch ordnungspolitische Regelungen verpflichtend in dualen Aus- und Fortbildungsberufen geregelt werden oder in der Ausbildereignungsverordnung Berücksichtigung finden sollten. Die Implementierung von Gesundheitskompetenzen in die Betriebs/Unternehmenskultur

wird bereits ohne einen umfassenden Aktionsplan von bildungspolitischen Initiativen auf Bundesebene flankiert. Hier ist etwa das Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung »zur Förderung von Forschungsverbänden zur Primärprävention und Gesundheitsförderung« (2014–2017) zu nennen. Ziel der geförderten Verbundprojekte ist es, »Strukturen in der Präventionsforschung nachhaltig zu stärken sowie die interdisziplinäre Zusammenarbeit und den Transfer der Forschungsergebnisse in den Alltag zu verbessern. Im Mittelpunkt der Verbände stehen Maßnahmen, die ein gesundheitsbewusstes Verhalten und ein gesundheitsförderliches Lebensumfeld ermöglichen und fördern sollen. Die Projekte widmen sich dabei verschiedenen Zielgruppen: Kindern, Jugendlichen, Auszubildenden, Erwachsenen, Erwerbstätigen und älteren Menschen.«<sup>106</sup>

Gesundheitsförderung sollte jedoch nicht nur auf ein Mehr an Gesundheit zielen, sondern auch Chancen für mehr Bildung eröffnen: Bildung stellt eine wichtige Ressource für Gesundheit dar. Die Studie zur Gesundheitskompetenz benachteiligter Bevölkerungsgruppen<sup>107</sup> hat die Lese- und Rechenkompetenzen – auch bezeichnet als »funktionale Gesundheitskompetenzen« – erhoben. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass bildungsferne Jugendliche und ältere Menschen über eine erkennbar geringere Gesundheitskompetenz verfügen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Liegt ein Migrationshintergrund vor, steigt das Risiko noch einmal. Personen mit inadäquater Gesundheitskompetenz schätzen ihren persönlichen Gesundheitszustand zudem vielfach schlechter ein als Personen mit guter Gesundheitskompetenz.<sup>108</sup>

Es ist folglich davon auszugehen, dass die Verbesserung von literalen und mathematischen Grundkompetenzen die Chancen vergrößert, alltägliche Aufgaben selbstständig zu bewältigen und damit auch gesundheitsrelevante Informationen ausfindig zu machen, zu verstehen, zu beurteilen und zu nutzen. Im Rahmen der Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung werden durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und

104 Vgl. Zöllner/Tutschner (Fn. 102), S. 13 ff.

105 Post, Gute Arbeit 2015, 17, 18.

106 Abgerufen unter [www.gesundheitsforschung-bmbf.de](http://www.gesundheitsforschung-bmbf.de) (7.3.2017).

107 Vgl. Quenzel/Schaeffer, Health Literacy – Gesundheitskompetenz vulnerabler Bevölkerungsgruppen, Bern 2016.

108 Vgl. Schaeffer et al., Gesundheitskompetenz der Bevölkerung (Fn. 103), S. 79.

die Länder Maßnahmen zur Verbesserung von Lese-, Schreib- und Rechenkompetenzen in arbeits- ebenso wie in anderen lebensweltlichen Kontexten gefördert. Alphabetisierung und Grundbildung werden als Mindestvoraussetzungen für ein selbstbestimmtes Leben sowie für die Wahrnehmung einer aktiven gesellschaftlichen, kulturellen und ökonomischen Teilhabe betrachtet.<sup>109</sup> Daher

kommt Bildung ihrerseits eine zentrale Bedeutung für den Erwerb personaler Gesundheitskompetenz zu.

### Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats: Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung – Richterliche Wissensgewinnung und Wissenschaft

Festschrift herausgegeben von Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried, 2015, Band 2, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 813 S. (ISBN 978 3 503 15670 2), 168 €

## I. Megaprojekt und Metaperspektive

Die Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts (BSG), deren zweiter Band hier besprochen wird, verzichtet bewusst auf den Titel »Festschrift«. Der erste Band dieser Festschrift, die keine sein will, nennt sich »Denkschrift«.<sup>1</sup> Der zweite Band nimmt diesen Begriff im Titel nicht auf, obgleich er vielleicht noch mehr als der erste Band eine dezidierte Denkschrift sein will. Bezogen auf acht Großthemen des Sozialstaats und damit des Sozialrechts – Alterssicherung (einschließlich Erwerbsminderung), Pflege, Gesundheit, Arbeitsmarktpolitik, Armut (einschließlich Unterversorgung), Unterhaltsverband, Behinderung (einschließlich Rehabilitation), Strukturprobleme der Finanzierung sozialer Sicherheit – werden jeweils vier Perspektiven miteinander verknüpft, die zum Zusammen- und Querdenken herausfordern. Es geht um die Rechts-, die Wirtschafts- und die Sozialwissenschaft und ferner die bundesrichterliche Perspektive, wie der Untertitel des zweiten Bandes verdeutlicht: »Bundessozialgericht und Sozialstaatsforschung – Richterliche Wissensgewinnung und Wissenschaft«. Das Bundessozialgericht (BSG) steht also offenbar gleichberechtigt neben ganzen Wissenschaftszweigen, die sich dem Sozi-

alstaat widmen. Schon dieser Fokus unterscheidet Band 2 so fundamental von Band 1, dass man der Sache nach nicht vom zweiten Band einer Festschrift, sondern von einer zweiten Festschrift sprechen kann.<sup>2</sup>

So ungewöhnlich diese Parallelisierung von sozialstaatsaffiner Wissenschaft und BSG ist, so erkenntnisträchtig verspricht sie zu sein. Die Ebene der Feinprogrammierung gesetzlicher Normen durch (höchst-)richterliches Entscheiden ist in der deutschen Wissenschaftslandschaft bisher kein relevanter Forschungsgegenstand. Anders als etwa im angloamerikanischen Bereich, wo es fundierte rechtssoziologische Analysen der Rolle von Gerichten im Rechtsdiskurs gibt,<sup>3</sup> fehlt dergleichen in Deutschland fast vollständig, sieht man von einzelnen, sehr verdienstvollen (nicht nur die Höchstgerichte betreffenden) Studien ab,<sup>4</sup> die aber weit vom Geschehen in der Sozialgerichtsbarkeit entfernt sind. Insbesondere die höchstrichterliche Rolle auf der Grenze von Einzelfalorientierung und gesetzergänzender, quasi-gesetzgeberischer Perfektionierung der gesetzlichen Entscheidungsprogramme wird kaum reflektiert. Es lohnt sich also, neben die drei wissenschaftlichen Perspektiven eine vierte zumindest auch wissenschaftlich relevante Perspektive zu setzen: die Ebene des höchstrichterlichen Umgangs mit wissenschaftlich gewonnenem Wissen und den – immerhin denkbaren – Rückwirkungen, die dieser Umgang auf die für das Verständnis des Sozialstaats relevanten Wissenschaften hat.

<sup>1</sup> Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats, Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, Berlin 2014.

<sup>2</sup> Deswegen schien es mir auch vertretbar, obwohl ich zu Band 1 (S. 351 ff.) einen Beitrag beigesteuert habe (zum Verhältnis von Sozialrecht und Allgemeinem Verwaltungsrecht), die Anfrage, Band 2 zu rezensieren, nicht abzulehnen.

<sup>3</sup> S. etwa, nur um ein neueres Beispiel zu nennen, Paterson, Final Judgment. The Last Law Lords and the Supreme Court, Oxford ua. 2013.

<sup>4</sup> Barton, Die Revisionsrechtsprechung des BGH in Strafsachen, Neuwied ua. 1999; S. ferner (bezogen auf betreuungsgerichtliche Entscheidungen) Höfling/Schäfer, Leben und Sterben in Richterhand? Ergebnisse einer bundesweiten Richterbefragung zu Patientenverfügung und Sterbehilfe, Tübingen 2008.

Nach einem Überblick über die Beiträge, der die Abhandlungen der richterlichen Autorinnen und Autoren zunächst bewusst ausklammert, möchte ich mich mit den interdisziplinären Bezügen (oder ihrem Fehlen) genauer beschäftigen und hierbei vor allem den Blick auf die Frage richten, welche Rolle der Rechtswissenschaft durch die Nicht-Rechtswissenschaftler zugeordnet wird. Anschließend werde ich die Beiträge der Richterinnen und Richter des BSG unter die Lupe nehmen und danach fragen, welches Selbstverständnis von der Relevanz der Wissenschaften sich in ihren Beiträgen zeigt.

## II. Zwischen Überblicksaufsatz, Politikberatung und Zukunftsvision

Das dominierende Format der Beiträge des Bandes sind Bestandsaufnahmen mit einem Zukunftsperspektiven-Teil. Beispiel hierfür ist der Beitrag von Peter Axer zu den Strukturproblemen des Finanzierungsrechts (S. 713 ff.). Zu dieser Kategorie gehört auch der Beitrag von Hermann Butzer zur Alterssicherung einschließlich der Erwerbsminderung (S. 3 ff.). Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, allen voran Art. 14 Abs. 1 GG, sind »ein eher stumpfes Schwert geblieben« (S. 14). Aber wie wird das Schwert scharf? Ich glaube nicht, dass es an »Grundlagenarbeit« (S. 17) mangelt, wie gerade das wissenschaftliche Oeuvre von Axer und Butzer belegt. Das Bundesverfassungsgericht muss mE. endlich davon abrücken, die Lizenz des Gesetzgebers zur Entwertung sozialversicherungsrechtlicher Positionen permanent zu erneuern. Ohne eine markante Rechtsprechungsänderung, die Art. 14 Abs. 1 GG endlich zu einem scharfen Schwert macht, ist alles juristische Rasonieren zwar erhellend, muss aber folgenloses Rasonnement bleiben.

Die derzeitige überschaubare Bedeutung des Art. 14 GG hebt zu Recht auch Andreas Hänlein in seinem Beitrag (S. 327 ff.) zum Arbeitsförderungsrecht als »Krisenrecht des Arbeitsmarkts« (S. 356) hervor. Auch Felix Weltis Beitrag zum Reha- bzw. Behindertenrecht präsentiert Status quo und Zukunftsaufgaben eines unter einer Vielzahl von Inkonsistenzen leidenden Rechtsgebiets (S. 621 ff.).

## III. Kabinetttstück und leise Philippika

Ein Kabinetttstück sozialwissenschaftlicher Analyse ist Ingo Bodes Beitrag zur »Entkollektivierung« der Alterssiche-

rung, ein auch in der sprachlichen Verdichtung beeindruckender Beitrag (S. 65 ff.). Der Beitrag macht verständlich, wie das »neoliberale«<sup>5</sup> Narrativ ökonomischer Selbstbestimmung, ua. vermittelt eines akademisch gebildeten, häufig grün-alternativen Mittelschichts-Trägermilieus (vgl. S. 77 f.), dazu beigetragen hat, die in der traditionellen gesetzlichen Rentenversicherung gespeicherte Idee sozialer Gleichheit über Bord zu werfen.

Vergleichbar erhellend ist Stefan Sells leise Philippika gegen die angebotsseitige Verengung der Arbeitsmarktpolitik (S. 359 ff.). Das passt zu der irritierenden Nachricht, die Bundesagentur für Arbeit (BA) habe im Jahre 2016 einen Milliarden-Überschuss gemacht.<sup>6</sup> Als unbedarfter Beobachter fragt man sich: Wieso ist es ein Erfolg, wenn die BA Überschüsse generiert? Gewiss: Eine finanziell starke BA ist mit Blick auf Konjunkturschwankungen (Stichwort »Kurzarbeitergeld«) sehr wünschenswert. Die von Sell zu Recht geforderte neue Beschäftigungspolitik im Interesse langzeitarbeitsloser Menschen und das damit einhergehende aufwändige Qualifizieren kostet Geld, das offensichtlich da ist. Muss es wirklich zur Gänze als Rücklage fungieren?

## IV. Reformen, Analysen, Perspektiven

Andere Beiträge sind Begleitaufsätze zu aktuellen Reformthemen. Man lese etwa Heinz Rothgangs Beitrag zur Pflege (S. 139 ff.), gewissermaßen das Buch zum Film; Rothgang gehört bekanntlich zu den maßgeblichen Vordenkern der aktuellen Pflegereform. Die Beiträge von Jürgen Wasem/Susanne Staudt (S. 247 ff.) und Bernhard Badura (S. 271 ff.) gehen unterschiedlichen Ideen zur Fortentwicklung des Gesundheitswesens nach. Entsprechendes gilt mit Blick auf die Pflege für den Beitrag von Stefan Görres (S. 171 ff.) und mit Blick auf die Alterssicherung für den Beitrag von Winfried Schmähl (S. 29 ff.).

Analytisch hilfreich ist auch der Beitrag von Wolfgang Ludwig-Mayerhofer zur Arbeitsmarktpolitik aus sozialwissenschaftlicher Sicht, in dem die Begriffe »Dekommodifi-

<sup>5</sup> Bode verwendet, wenn ich richtig sehe, das missverständliche Wort »neoliberal« nicht; S. hierzu auch den Hinweis bei Ludwig-Mayerhofer (S. 389) auf eine »gewisse Vorherrschaft neo-liberaler Ideen« in der Arbeitsmarktpolitik.

<sup>6</sup> Dazu der Bericht in der Süddeutschen Zeitung, Nr. 1 vom 2.1.0217, S. 5, die den BA-Chef mit den Worten zitiert, die Zahlen zeigten, »dass wir gut gewirtschaftet haben.«

zierung« und »Rekommodifizierung« nicht zuletzt dazu dienen, die Wirkungen der »Hartz IV«-Reformen einzuordnen (S. 377 ff.). Erhellend sind ferner die wirtschaftswissenschaftlichen Ausführungen von Stefan Greß zur Nutzen-Kosten-Relation medizinischer Rehabilitation (S. 669 ff.) sowie die sozialwissenschaftlichen Beobachtungen von Elisabeth Wacker zu den »notwendigen Metamorphosen« hinsichtlich der Konzeption des Themenfelds Behinderung/Rehabilitation (S. 647 ff.). Michael Opielka wirbt für die Idee des Grundeinkommens (S. 735 ff.). Gerd G. Wagner präsentiert eine Art verdichtetes Thesenpapier (S. 755 ff.) mit dem langen Titel »Strukturprobleme der Finanzierung der sozialen Sicherheit aus polit-ökonomischer Sicht: Zur stabilisierenden Funktion der Lohn»neben«kosten in deutscher und europäischer (Mindestsicherungs-)Perspektive«. <sup>7</sup>

Von großer analytischer Kraft sind die Beiträge von Margarete Schuler-Harms (S. 519 ff.) und Uta Meier-Gräwe (S. 549 ff.) zum Unterhaltsverband, ein Thema, bei dem es letztlich um die Friktionen von Familien- und Sozialrecht geht und hinter dem sich massive familiensoziologisch beschreibbare Veränderungen verbergen (vgl. den Beitrag von Johannes Huinink, S. 579 ff.). Die Beiträge zum Thema »Armut« (Anne Lenze, Richard Hauser, Walter Hanesch, S. 409 ff., S. 441 ff., S. 465 ff.) rufen in Erinnerung, wie sehr dieses Thema von Annahmen abhängt, in denen sozialpolitische Parteilichkeit und traditionelle Vorstellungen von wertneutraler Wissenschaft à la Max Weber miteinander ringen.

### V. Interdisziplinarität als uneingelöste Forderung

Spielen interdisziplinäre Bezüge in den Beiträgen eine Rolle? Vor allem: Welche Rolle spielt die Rechtswissenschaft in den Beiträgen der Nicht-Rechtswissenschaftler?

Die Einsicht ist ernüchternd: In den nicht-rechtswissenschaftlichen Beiträgen spielt ein interdisziplinärer Zugang nahezu keine Rolle. <sup>8</sup> Die wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Autorinnen und Autoren bewegen sich in ihren Welten. Das Recht hat dort keine distinkte Bedeutung. <sup>9</sup> Im Gegenteil: Rechtsnormen haben offenbar nur eine quasi-notarielle Funktion, weil sie zB. ökonomische Erkenntnisse, die politisch begrüßt werden, in Rechtsform bringen. Gerade am SGB V, das sich der gesetzlichen Kran-

kenversicherung widmet, aber auch am jüngst stark reformierten SGB XI, dem Recht der sozialen Pflegeversicherung, lässt sich sehr gut ablesen, dass Recht hier als Container missverstanden wird, der sich mehr oder weniger beliebig mit politisch gewünschten Inhalten füllen lässt. Recht, vor allem Verfassungsrecht, hat, wenn überhaupt, eine den politischen Prozess strukturierende Funktion mit überschaubarem inhaltlichem Selbststand. Dementsprechend unreflektiert bleibt in den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Beiträgen auch die Rolle der Rechtsprechung bzw. des BSG.

In vergleichbarer Weise quasi-notariell muss dann auch die auf die Systematisierung des geltenden Rechts – also auf Rechtsdogmatik – reduzierte Rechtswissenschaft erscheinen. Sie gewährleistet die widerspruchsfreie, transparente und vor allem formallogisch korrekte Sichtung des positivrechtlichen Materials – mehr nicht. Ein derart instrumentelles Rechtsverständnis führt dazu, dass Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sich für irgendeinen Eigensinn des Rechts und seiner wissenschaftlichen Reflexion nicht interessieren, jedenfalls kommt das in den Beiträgen nicht vor.

### VI. Pseudo-Interdisziplinarität: zur Servicefunktion der »Hilfswissenschaften«

Und umgekehrt dominiert in den rechtswissenschaftlichen Beiträgen, die sich dazu allerdings weithin nicht äußern, ein sehr traditionelles Verständnis von Interdisziplinarität, das man eigentlich nur als unerkanntes anti-interdisziplinäres Missverständnis deuten kann. So liest man (das ist offenbar immer noch – oder schon wieder – der rechtswissenschaftliche *Mainstream*): Die »zentrale Funktion« der »nachbarwissenschaftliche[n] Empirie und Theorie« erschließe sich über ihren Charakter als »Hilfswissenschaft (Ehrentitel!) für die Rechtswissenschaft« (S. 6). Die »sozial-

<sup>7</sup> Die ungewöhnliche Schreibweise lautet im Original: Lohn»neben«kosten, womit offensichtlich darauf angespielt werden soll, dass es zweifelhaft ist, von Lohnnebenkosten anstelle von Lohnkosten zu sprechen.

<sup>8</sup> Das ist die Kehrseite der auch zu Band 2 der Festschrift passenden Beobachtung von *Dagmar Felix* (in ihrer Rezension von Band 1), das gesamte Werk sei zwar »interdisziplinär angelegt, wenn auch jede Disziplin der Fragestellung mit ihren jeweiligen eigenen Methoden nachgeht« (Die Verwaltung 48 [2015], 597, 598).

<sup>9</sup> S. dazu bereits *Rixen*, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, Tübingen 2005, S. 591 f.

und wirtschaftswissenschaftliche Vorarbeit« (S. 6) erleichtere die Rechtsfindung. »In der Hand des Juristen wandeln sich sozialwissenschaftliche Theorie- und Erklärungsangebote, Argumente und Zahlen [...] zum rhetorischen Werkzeug, das nicht nur bei Herstellung, sondern auch bei der Darstellung von Entscheidungen nützlich ist« (S. 6).

Aber müsste die wissenschaftlich interessante Frage nicht lauten:<sup>10</sup> Was geschieht »in der Hand des Juristen«? Wie verwandeln sich außerrechtswissenschaftlich generierte Argumente zu rechtswissenschaftlich relevanten Argumenten? Welche alltagstheoretischen Missverständnisse, Vorurteile und Ignoranzen wirken als Filter, die dazu führen, das nicht fremdes und befremdendes Wissen mit seiner irritierenden Kraft rezipiert, sondern bloß bekanntes Wissen in rhetorisch geschmeidigerer Form repetiert wird? Was unterscheidet diese steinbruchartige,<sup>11</sup> durchaus »nützliche« Feuilleton-Interdisziplinarität, die jeder bildungsbürgerlich halbwegs ambitionierte Rechtswissenschaftler zu praktizieren weiß, von einer Interdisziplinarität, die gewordene Denkwege, intellektuelle Pfadabhängigkeiten und allzu bekannte Realitätsunterstellungen in Frage stellt, sie verändert und überwindet?

All das gerät indes nicht in den Blick, wenn die aus juristischer Sicht sehr willkommene, weil machtsichernde Erzählung von den »Hilfswissenschaften« gepflegt wird. Die mit dem Attribut »Ehrentitel« signalisierte joviale Ironie ist ein Teil des Problems, weil sie das mentale Subordinationsverhältnis, dem die »Hilfswissenschaften« ausgesetzt sind, nach dem Motto »jetzt habt euch doch nicht so!« unterstreicht. Die Kriminalsoziologin<sup>12</sup> Susanne Karstedt hat gegen diese freundlich-abwertende Marginalisierung der sog. Hilfswissenschaften zu Recht einen erkenntnisverändernden Dialog auf Augenhöhe eingefordert: »Wir haben uns [...] vor den Toren der Jurisprudenz lange genug kalte Füße geholt. [...] Wir kooperieren gerne – aber nicht aus dem Kellergeschoss der Rechtstatsachenforschung heraus.«<sup>13</sup>

## VII. Interdisziplinarität, anders – vor allem: empirischer – gedacht

Was muss ein anspruchsvolles Konzept von Interdisziplinarität leisten? Es muss zunächst mit der Pluralität des Wissens umgehen.<sup>14</sup> Dieses Wissen darf nicht gleich auf die affirmativen Zwecke juristischer Entscheidungslegitimation zuge richtet werden, was häufig heißt, es seines kritischen Potentials zu berauben, und zu diesem gehört auch »das

produktive Missverständnis«<sup>15</sup>. Es muss ferner – Felix Welti betont das zu Recht – auf »epistemische Gemeinschaften von Experten« setzen,<sup>16</sup> die sich transdisziplinär von übergreifenden Verbundbegriffen leiten lassen, die nicht nur oberflächliche Gemeinsamkeiten suggerieren, sondern in den jeweiligen Wissenschaftsdisziplinen anschlussfähige Gemeinsamkeiten profilieren. Und schließlich: Interdisziplinarität darf nicht dermaßen unempirisch betrieben werden, wie dies in einer nachgerade neoklassisch auf Texthermeneutik reduzierten Rechtswissenschaft geschieht. Nur ein Beispiel:

Gerhard Igl, einer der führenden konzeptionellen Begleiter des Entstehens der Pflegeversicherung in den frühen 1990er Jahren, meint, in der Rechtsprechung des BSG lasse sich »kein massiver Niederschlag eines Dialogs oder Austausches mit der Pflegewissenschaft messen« (S. 137). Gleichwohl dürfe daraus nicht der Schluss gezogen werden, ein solcher Dialog oder Austausch habe nicht stattgefunden: »Nur sind die Wirkungen nicht unmittelbar ablesbar« (S. 137). Darauf würden als Indizien nicht zuletzt zahlreiche Tagungsbände, in denen Beiträge von Rechts- und Pflegewissenschaftlern dokumentiert seien, hinweisen (vgl. S. 137 mit Fn. 83).

Das mag alles so sein. Aber es sollte doch klar sein, dass anekdotische Impressionen über mögliche mittelbare Wirkungen (was immer das Kriterium sein mag, unmittelbare von mittelbaren Wirkungen zu unterscheiden) keine Basis für wissenschaftlich ertragreiche Schlussfolgerungen bilden können. Sie sind nichts anderes als das, was Rechtswissenschaftler/-innen, die geltendes Recht auslegen, häufig

10 S. zum Folgenden auch *Rixen*, Die Verwaltung 42 (2009), S. 309, 310 ff.; *Rixen*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 74 (2015), 368, 369 f.

11 Hierzu schon *Lautmann*, in: Grimm (Hrsg.), Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften, Bd. 1, 2. Aufl., München 1976, S. 35, 46.

12 Genaugenommen: Kriminologin, aber bei dem Wort gehen beim typischen Rechtswissenschaftler, von denen die typischen Staatsrechtslehrer wohl die typischsten sind, gleich alle Warnlampen an – oder eher: alle Aufmerksamkeitslampen aus.

13 *Karstedt*, Kritische Justiz 2000, 305, 310. – Das Wort »Rechtstatsachenforschung« referiert auf die traditionelle, zu Beginn des 20. Jahrhunderts von Juristen (insb. *Arthur Nußbaum* [seit der Emigration in den USA: *Nussbaum*], zu dessen Bedeutung *Rixen*, VVDStRL 74 [2015], 368, 369) sozusagen in Eigenarbeit entwickelte Zuliefer-Empirie, die – ungeachtet ihrer Verdienste – über die heutigen Möglichkeiten empirischer Forschung noch nicht verfügte.

14 S. den wichtigen, allerdings auf die Binnensituation der ökonomischen Sozialpolitikforschung bezogenen Hinweis bei *Schmähl*, S. 58.

15 So – ausdrücklich bezogen auf interdisziplinäres Arbeiten – der Philosoph *Odo Marquard*, Glück im Unglück, Philosophische Überlegungen, München 1995, S. 153.

16 *Welti*, S. 644: »fachliche (epistemische) Gemeinschaften von Experten«.

tun: mit Realitätsunterstellungen zu hantieren, die nicht offensichtlich zu anspruchsvoll (und damit kritikanfällig) sind, die also spontan nicht unplausibel erscheinen (was immer das Kriterium sein mag, das solche spontanen Unterscheidungen zwischen plausibel und unplausibel steuert). Wollen wir einen deutlichen Schritt über die Kümmervariante der missverstandenen Interdisziplinarität (»Hilfswissenschaft«) hinausgehen, wird das nicht ohne anspruchsvolle empirische Arbeiten gelingen,<sup>17</sup> die die faktischen Arbeitsweisen von Rechtsinstitutionen – insbesondere: wie sie Argumente aus dem Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften verarbeiten – unter die Lupe nehmen. Daran fehlt es bislang – auch deswegen, weil die derzeit üblichen rechtswissenschaftlichen Karrierewege zeitaufwändiges empirisches Forschen nicht honorieren.<sup>18</sup>

### VIII. Richter-Rechtswissenschaft: zwischen Anspruch und Wirklichkeit

In den Beiträgen der Richterinnen und Richter des BSG klingt dieses Verständnis von Interdisziplinarität, das nicht nur bildungsbürgerlich konnotierte Juristen-Allmachtsphantasien reproduziert, kaum an, wie ohnehin der im Vorwort erhoffte »Dialog der Wissenschaften« (Vorwort, S. XI) mit der Sozialgerichtsbarkeit mehr Hoffnung bleibt als Faktum wird.

Auf der sehr subjektiven Güteskala sind nicht alle Beiträge gleich hoch angesiedelt.<sup>19</sup> Ich möchte zwei mE. weit oben positionierte Beiträge hervorheben. Der eine Beitrag zeichnet anhand der Metapher des »Einfallstors« strukturelle Einflusswege anderer Wissenschaften in den Rechtsdiskurs nach und profiliert die spezifische »normative Brille der Rechtsprechung« anhand eines aktuellen Themenfelds mit enormer sozialpolitischer Dynamik (Gewährleistung des Existenzminimums, S. 495 ff., insb. S. 497 ff.). Der vielleicht einzige bundesrichterliche, zugleich auch der einzige rechtswissenschaftliche Beitrag, der sich, auf ein konkretes Problem bezogen, explizit mit den Erkenntnissen anderer Wissenschaften auseinandersetzt, ist der zum »Unterhaltsverband aus richterlicher Sicht: Vom Nutzen der Wissenschaften und den Folgerungen für die Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II« (S. 597 ff., insb. S. 612 f.). Dass in diesem Beitrag zugleich auch die Arbeit am Sachverhalt als spezifisch revisionsrichterliche Herausforderung thematisiert wird (S. 605 ff.), zeigt, wie ein bundesrichter-

licher Erfahrungshorizont, gleichsam aus reflektierter teilnehmender Beobachtung heraus, rechtswissenschaftlich innovativ wirken kann.

In den anderen Beiträgen, die gekonnt die jeweilige bundesrichterlich beherrschte Materie zusammenfassen (S. etwa S. 687 ff., S. 796 ff.), klingen grundlegendere Fragestellungen meist nur an. So wird das große Problem des sog. additiven Grundrechtseingriffs nur angerissen (S. 101 f.), und auf die Beobachtung, der sozialpolitische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers kenne »keine konkrete Grenze« (S. 104), folgt nicht die Frage, was das denn für eine Grenze ist, die strukturell nicht konkret ist, aber doch limitierend wirkt: Vielleicht kann diese Steuerung durch Unschärfe ja einen funktionell-rechtlich, also unter Gewaltenteilungsgesichtspunkten legitimen Sinn haben? Ein Sinn, der möglicherweise erst mithilfe »begleitender Forschung« (S. 106) beantwortet werden kann. Auch der (womöglich nur begrenzte) Sinn des Binnenrechtsvergleichs im Sozialrecht (konkret zwischen SGB V und SGB XI) wird zu Recht hervorgehoben (S. 218), eine berechtigte Warnung angesichts allzu starker Konsistenzforderungen, die ein angeblich übergeordnetes »System« gegen bereichsspezifische Wertungen ausspielen.

Wenig hilfreich ist die Beobachtung, die Rechtsprechung des BSG profitiere bei der Entscheidungsfindung »von den Forschungsergebnissen« (S. 324). Das mag so sein, würde aber plausibler, wenn erläutert würde, welche Ergebnisse das sind und wie sie die Entscheidungsfindung beeinflussen. Nach gutgemeinter Pflichtübung klingt der Hinweis, die Wissenschaften müssten die Rechtsprechung »als Ideengeber [...] begleiten« (S. 796). Was heißt das konkret, in welchem Kontext ist das relevant, gilt das allgemein oder nur bezogen auf bestimmte Probleme?

Interessant wäre es auch gewesen, wenn das Richterbild reflektiert worden wäre, das es zur Aufgabe der Rechtsprechung – also vor allem des BSG – macht, »die Vorgaben des politischen Gesetzgebers am Einzelfall zu einem stim-

<sup>17</sup> Gemeint sind wissenschaftliche Forschungen, die insb. den Standards quantitativer oder qualitativer empirischer Sozialforschung genügen.

<sup>18</sup> Zu praktischen Problemen interdisziplinären Forschens aus rechtswissenschaftlicher Sicht *Huster*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 35 (2015), 143 ff.; zu Nachteilen der Interdisziplinarität für das berufliche Fortkommen *Czada*, in: Bizer/Führ/Hüttig (Hrsg.), Responsive Regulierung, Tübingen 2002, S. 23, 41.

<sup>19</sup> Erinnert sei an den eigentlich immer richtigen Satz aus der Rezension von Band 2 der Festschrift durch *Ruland* (Die Verwaltung 49 [2016], 446, 449): »Das Niveau der Beiträge ist [...] unterschiedlich.«

migen Ganzen zu formen« (S. 796). Was ist denn, wenn sich, nüchtern betrachtet, nichts stimmig machen lässt? In demokratiethoretischer Perspektive, insbesondere im Respekt vor dem parlamentarischen Gesetzgeber, könnte es ja bundesrichterliche Aufgabe sein, Brüche auszuhalten und nicht – wie ein nachholender (und vor allem: klügerer) Ersatz-Gesetzgeber – alles auf Folgerichtigkeit, Stringenz und Stimmigkeit zu trimmen.

Nicht ohne Sinn für den robusten Kontrapunkt fragt ein Beitrag: »Was bringen uns die Wissenschaften [...]?« (S. 395). Die (Nicht-)Antworten werfen Fragen auf, auch die, ob die Wissenschaften (einschließlich der Rechtswissenschaft) immer etwas für »die Praxis« Verwertbares leisten müssen.<sup>20</sup> So heißt es etwa: »Erkenntnisse der Wissenschaften sind nur innerhalb dieser grundgesetzlichen Vorgaben von Belang« (S. 402). Wieso eigentlich? De constitutione bzw. de lege ferenda könnte das Wissen gleichwohl relevant sein, denn Rechtswissenschaft ist auch die wissenschaftliche Begleitung von Rechtspolitik, mithin auch von Sozialrechtspolitik.<sup>21</sup> »Solange ein solcher Mangel nicht normativ ›durchschlägt‹, ist er [...] ohne Auswirkungen« (S. 404). Was ist mit »normativ ›durchschlagen« gemeint? Und wie könnten die – offenbar: normativen bzw. bei der Gesetzesauslegung zur Geltung gebrachten – Auswirkungen aussehen? Der Beitrag endet mit dem Ausspruch: »Alles andere ist Spekulation« (S. 406). Alles andere könnte auch zukunftsweisende Reflexion sein, die den Blick über den Tellerrand der Normtexte nicht fürchtet, sondern wagt, weil nur er die Kontingenz der Normtexte, ihre immer nur vorläufige Endgültigkeit, sichtbar macht, also die begrenzte Problemlösungskapazität des jeweils geltenden positiven Rechts in Erinnerung ruft – und damit dessen immer notwendige und mögliche politische Veränderbarkeit.

## IX. Fazit

Ich kann mich nach der Lektüre des zweiten Bandes der Fest-/Denkschrift anlässlich des 60-jährigen BSG-Geburtstags des Eindrucks nicht erwehren, dass es eine offen zu Tage liegende Agenda gibt, aber auch eine hidden agenda. Offen zutage liegt das Bestreben, die Sozialpolitikforschung im weiteren Sinne, wie sie insbesondere Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft betrifft, als relevantes Forschungsfeld in Erinnerung zu rufen und ihr neue Sichtbarkeit zu verleihen. In der Tat sind die Zukunftsperspektiven der Sozialpolitikforschung – und damit auch der Sozialrechtswissenschaft

– besorgniserregend (vgl. die Ausführungen im Vorwort, S. VI ff., XIII). Das Vehikel, das die Festschrift wählt, ist der Geburtstag einer prominenten Institution, die den Sozialstaat in seinem rechtlichen Aggregatzustand realisiert. Dieser Geburtstag hat kurzzeitig für besondere Sichtbarkeit gesorgt, die sich vielleicht weiter nutzen lässt.

Zugleich, und dies ist mE. die hidden agenda, soll offenbar das BSG als wissenschaftlicher Akteur profiliert werden. Das überzeugt mich nicht. Einzelne Richterinnen und Richter des BSG sind, wie jeder Kundige weiß, gleichsam im Nebenberuf erfolgreich in Forschung und Lehre tätig. Funktional betrachtet, sind sie Teil der Wissenschaft. Eine (Gerichts-)Behörde indes, die keine sog. Ressortforschungseinrichtung ist,<sup>22</sup> die also nicht auftragsgemäß forschen soll, kann nicht als Ganzes Teil der Wissenschaft sein, weil sie einem anderen Operationscode folgt, der nun einmal mit Wissenschaft nichts zu tun hat. Ein Landratsamt, das kommunalrechtliche Normen anwendet, wird nicht dadurch, dass einzelne Mitarbeiter/-innen wissenschaftliche Publikationen zum Kommunalrecht vorlegen, selbst zum wissenschaftlichen Akteur. Nichts Anderes gilt für das BSG.

Nach der Lektüre tritt die Brisanz der Forschungsfragen, die die Herausgeber stellen, noch deutlicher zu Tage: Wie wird Sozialrecht durch Rechtsprechung, namentlich durch die höchstrichterliche Rechtsprechung, realisiert? Wie beeinflussen nicht-rechtswissenschaftliche Wissensbestände die Entscheidungspraxis? Was kann, durch die Brille der Rechtsprechung gesehen, Interdisziplinarität bedeuten und inwieweit lassen sich hieraus generelle Schlussfolgerungen für einen der Sozialstaatsforschung dienlichen Begriff von Interdisziplinarität ziehen? Band 2 der Festschrift zum 60. Geburtstag des BSG ist – einem Prolegomenon ähnlich – ein einziger, großer Appell, diese Fragen in interdisziplinären Forschungsprojekten zu entfalten, die das Attribut »interdisziplinär« wirklich verdient haben.

*Prof. Dr. Stephan Rixen, Universität Bayreuth*

<sup>20</sup> Hierzu Rixen, Bd. 1 der Festschrift, S. 351, 360 ff., ua. (in Anlehnung an Lord Dahrendorf) zum Hofnarren-Status der (Sozial-)Rechtswissenschaft.

<sup>21</sup> Voßkuhle, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, Baden-Baden 2010, S. 37, 44; daran anschließend Rixen, in: Helfferich/Kavemann/Rixen, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, BT-Drs. 17/10500 vom 16.8.2012, S. 201, 206 f.

<sup>22</sup> Informationen zur »Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen« unter [www.ressortforschung.de](http://www.ressortforschung.de) (17.3.2017).

### Zusammenfassungen

#### **Servais: Das Recht auf Arbeitskampf und die Zukunft des ILO-Überwachungsmechanismus**

**SR** SR 2/2017, S. 45–57

Der Autor skizziert in seinem Beitrag die Funktionsweise und die Entwicklung der verschiedenen Instrumente zur Überwachung der Einhaltung der ILO-Normen. Er zeigt dabei deren Schwächen auf und entwickelt Vorschläge für eine Weiterentwicklung und Stärkung dieser Mechanismen, indem er ua. Rückgriff auf die historischen Hintergründe nimmt. Ein besonderes Augenmerk legt er auf das Arbeitskampfrecht, sowie dessen Beurteilung in den nationalen und internationalen Rechtsordnungen und insbesondere den Konflikt über die Auslegung dieses Rechts innerhalb der Organe der ILO.

#### **Cusuman/Ghadiri/Heister: Psychische Gefährdungen am Arbeitsplatz: Herausforderungen aus sozialversicherungswissenschaftlicher Perspektive**

**SR** SR 2/2017, S. 58–78

Aktuelle Entwicklungen wie Digitalisierung, Globalisierung und Automatisierung der Arbeitswelt führen zu steigender Verdichtung und Entgrenzung von Arbeit. Dies kann zusammen mit weiteren Faktoren wie Zeitdruck oder Angst um den Verlust des Arbeitsplatzes zu einer Daueranspannung führen, die langfristige psychische Belastungen und auch Erkrankungen verursachen können. Die Sozialversicherungswissenschaft versucht über interdisziplinäre Zugänge und Perspektiven Zusammenhänge sichtbar zu machen und durch das Aufzeigen von Lösungsansätzen die Arbeitswelt mitzugestalten.

### Abstracts

#### **Servais: The right to take industrial action and the ILO supervisory mechanism future**

**SR** SR 2/2017, pp. 45–57

The author delineates in his article the functioning and the development of the different supervisory instruments on the application of ILO standards. He reveals their shortcomings and creates recommendations on the future development and strengthening of those mechanisms by ia. taking recourse to their historical background. He particularly focuses on the right to take industrial action, its interpretation in national and international legal orders as well as the conflict on the interpretation of this right within the ILO bodies.

#### **Cusumano/Ghadiri/Heister: Psychological risks at the work place: Challenges from the perspective of social insurance studies**

**SR** SR 2/2017, pp. 58–78

Recent developments such as digitalisation, globalisation and automation of the working environment lead to increasing work load as well as blurred boundaries of work. Together with other factors like time pressure or fear of job loss this may result in continuous stress which may trigger long-ranging psychological stress and diseases. Social insurance studies try via interdisciplinary approaches and perspectives to uncover interrelations and to participate in shaping the working environment by developing possible solutions.

**Vorschau** | In einer der nächsten Ausgaben von »Soziales Recht« werden Sie voraussichtlich lesen:

#### **Abhandlungen**

- **Wolfgang Däubler: Unabhängigkeit des Betriebsrats trotz Gegnerfinanzierung? – Probleme der Vergütung von Betriebsratsmitgliedern**
- **Monika Schlachter: Der Einfluss des Arbeitsvölkerrechts auf das nationale Recht – aktuelle Perspektiven**
- **Felix Welti: Rechtserschließung und Rechtsdurchsetzung im Sozialrecht**

#### **Rezensionsaufsatz**

- **Thomas Dieterich, Ein Richterleben im Arbeits- und Verfassungsrecht (Franz Gamillscheg)**