

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover



ASMK 2012

asmk2012.niedersachsen.de

Ergebnisprotokoll

der 89. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder am 28./29. November 2012 in Hannover

Vorsitz:

Frau Ministerin Aygül Özkan
Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 2
30159 Hannover

Hannover, den 10. Dezember 2012

Inhaltsverzeichnis

TOP 5.1	Einführung eines Merkzeichens „TbI“ für taubblinde Menschen.....	4
TOP 5.2	Parkerleichterungen für schwerbehinderte Menschen: Erweiterung des berechtigten Personenkreises	5
TOP 5.3	Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe vereinfachen	6
TOP 5.4	Bildungs- und Teilhabepaket gem. § 28 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)	18
TOP 5.5	Außerschulische Lernförderung im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets.....	19
TOP 5.6	Weiterentwicklung der Pflegepolitik	20
TOP 5.7	Pflegeversicherung / Finanzierung	22
TOP 5.8	Bereinigung von Schnittstellenproblemen zwischen gesundheitlicher (SGB V) und pflegerisch-betreuerischer (SGB XI) Versorgung	24
TOP 5.9	Einbeziehung weiterer Personengruppen in die Gesetzliche Krankenversicherung, soweit sie nicht über einen anderweitigen Versicherungsschutz verfügen	26
TOP 5.10	Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und Vorarbeiten für ein Bundesleistungsgesetz.....	27
TOP 5.11	Permanentes Neuansiedlungsprogramm des Bundes ab 2012 (Resettlement-Politik) - Entscheidungskompetenz der ASMK	29
TOP 5.12	Kritik des Bundesrechnungshofes an den Aufsichtsbehörden der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung.....	30
TOP 5.17	Zwangsverheiratung	31
TOP 5.18	Verstetigung der „Initiative Inklusion“.....	75
TOP 5.19	Überarbeitung der Sozialhilfestatistik.....	76
TOP 5.20	Vereinfachung des Leistungsrechts im SGB II	77
TOP 7.1	Eckpunkte für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege	78
TOP 7.2 a	Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege.....	83
TOP 7.2 b	Unbefristete Förderung des dritten Ausbildungsjahres in der Altenpflegeausbildung.....	84
TOP 7.3	Vereinheitlichung der Pflegeausbildung	85
TOP 7.4	Übergang junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt	87
TOP 7.5	Missbrauch von Praktikantenverträgen unterbinden – Faire Arbeitsbedingungen für Berufseinsteiger	89
TOP 7.6	Verbindung von Beschäftigungsmaßnahmen mit systematischer Qualifizierung.....	91
TOP 7.7	Keine Zertifizierungspflicht nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) für staatlich anerkannte Schulen und Einrichtungen.....	92
TOP 7.9	Ausbau der beruflichen Nachqualifizierung als Beitrag zur Fachkräftesicherung	93
TOP 7.10	Umfassende Nutzung des Eingliederungstitels im SGB II.....	94
TOP 7.11	Sicherung des Fachkräftebedarfs im Erzieherberuf	95
TOP 7.12	Fachkräftesicherung forcieren – Willkommenskultur für Zuwanderung verbessern.....	96
TOP 7.13	Zuwanderung nichtakademischer Fachkräfte aus Drittstaaten	99
TOP 7.14	Betriebliche Ausbildung in Teilzeit für Frauen mit Familienverantwortung.....	101

TOP 7.15	Gleichberechtigte berufliche Anerkennung von Berufsabschlüssen von Frauen mit Migrationshintergrund	103
TOP 7.16	Chancengleichheit am Arbeitsmarkt und eigenständige Existenzsicherung für Frauen	104
TOP 7.17	Interkulturelle Öffnung der Arbeitsagenturen und Jobcenter	106
TOP 7.18	Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes hinsichtlich der Befristung ohne Sachgrund	108
TOP 7.19	Neuorganisation der Tarifregister des Bundes und der Länder	110
TOP 7.20	Bekämpfung von Langzeitleistungsbezug im SGB II – Neue Wege für arbeitsmarktferne Personen	111
TOP 7.21	Einführung eines bundesweiten Mindestlohns	113
TOP 7.22	Personalausstattung der Jobcenter	115
TOP 7.26	Zielgruppen- und Geschlechteraspekte im Arbeits- und Gesundheitsschutz	116
TOP 7.27	Einheitliche Überwachung des Arbeitsschutzes	152
TOP 7.28	Einheitliche Genehmigungspraxis bei der Sonntagsarbeit	156
TOP 7.29	Psychische Belastungen bei der Arbeit	158
TOP 7.30	Maßnahmen zur Sicherung des Arbeitsmedizinischen Nachwuchses	169
TOP 7.31	Umsetzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Medizinproduktegesetzes (MPGVwV)	171
TOP 8.1	Europäisches Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013 – Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	172
TOP 8.2	Angemessene und nachhaltige Rentensysteme in Europa	176
TOP 8.3	Förderfähigkeit der nicht erstattungsfähigen Mehrwertsteuer in der ESF-Förderperiode 2014-2020	180
TOP 9.1	Bauordnungsrechtliche Behandlung von Wohnformen für Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf	181

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.1

Einführung eines Merkzeichens „TbI“ für taubblinde Menschen

**Antragsteller: Bayern, Nordrhein-Westfalen,
Rheinland-Pfalz**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesministerin für Arbeit und Soziales unter Beteiligung des Ärztlichen Sachverständigenbeirats Versorgungsmedizin, die gesundheitlichen Voraussetzungen für ein Merkzeichen „TbI“ zu definieren und das Merkzeichen durch Änderung der Schwerbehindertenausweisverordnung einzuführen. Darüber hinaus sollen daraus folgende Änderungsbedarfe bei der Blindenhilfe im SGB XII, im BGG und der KommunikationshilfeVO und der VO über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung VBD geprüft werden.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.2

**Parkerleichterungen für schwerbehinderte Menschen:
Erweiterung des berechtigten Personenkreises**

Antragsteller: Bayern, Nordrhein-Westfalen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Ärztlichen Sachverständigenbeirats Versorgungsmedizin Vorschläge für eine Neubestimmung des Personenkreises zu erarbeiten, dem unter medizinischen Gesichtspunkten Parkerleichterungen eingeräumt werden sollten.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.3

Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe vereinfachen

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind sich darüber einig, dass alle Möglichkeiten genutzt werden sollen, den Zugang zu den Leistungen von Bildung und Teilhabe zu erleichtern und deren Erbringung zu vereinfachen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den Bericht der „AG Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets“ zustimmend zur Kenntnis.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beschließen, sich für die umgehende Einbringung des beigefügten Gesetzesvorschlags in den Bundesrat gemeinsam einzusetzen.

Entwurf
eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und
anderer Gesetze

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 2094) zuletzt geändert durch Artikel 1a Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057) wird wie folgt geändert:

1. § 28 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 4 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Als zumutbare Eigenleistung gilt in der Regel ein Betrag in Höhe von 5 Euro monatlich.“

b) Absatz 7 wird wie folgt neu gefasst:

„Bei Leistungsberechtigten bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres wird neben den regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben ein Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 10 Euro monatlich berücksichtigt für die Teilnahme

1. an Angeboten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit,
2. an Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbaren angeleiteten Aktivitäten der kulturellen Bildung und
3. an Freizeiten.“

2. § 29 Absatz 1 wird wie folgt geändert

a) Folgender Satz 2 wird neu eingefügt:

„Sie können auch bestimmen, dass die Leistungen nach § 28 Absatz 2 durch Geldleistungen gedeckt werden.“

b) Die Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4

3. Nach § 29 wird folgender § 30 eingefügt:

„§ 30 Berechtigte Selbsthilfe

¹Geht die leistungsberechtigte Person durch Zahlung an Anbieter in Vorleistung, ist der kommunale Träger zur Übernahme der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen verpflichtet, soweit

1. unbeschadet des Satzes 2 die Voraussetzungen einer Leistungsgewährung zur Deckung der Bedarfe im Zeitpunkt der Selbsthilfe nach § 28 Absatz 2 und 5 bis 7 vorlagen und
2. zum Zeitpunkt der Selbsthilfe der Zweck der Leistung durch Erbringung als Sach- oder Dienstleistung ohne eigenes Verschulden nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen war.

²War es dem Leistungsberechtigten nicht möglich, rechtzeitig einen Antrag zu stellen, gilt dieser als zum Zeitpunkt der Selbstvornahme gestellt.“

4. § 37 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 wird folgender neuer Satz 3 angefügt:

„Der Antrag auf Leistungen für die Bedarfe nach § 28 Absatz 7 wirkt, soweit daneben andere Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erbracht werden, auf den Beginn des aktuellen Bewilligungszeitraums nach § 41 Absatz 1 Satz 4 bzw. 5 zurück.“

Artikel 2

Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022) zuletzt geändert durch Artikel 13 Absatz 28 des Gesetzes vom 12.04.2012 (BGBl. I S. 3022) wird wie folgt geändert:

1. § 34 wird wie folgt geändert:

a. In Abs. 4 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Als zumutbare Eigenleistung gilt in der Regel ein Betrag in Höhe von 5 Euro monatlich.“

b. Absatz 7 wird wie folgt neu gefasst:

„Bei Leistungsberechtigten bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres wird ein Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in Höhe von insgesamt 10 Euro monatlich berücksichtigt für die Teilnahme

1. an Angeboten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit,
2. an Unterricht in künstlerischen Fächern (zum Beispiel Musikunterricht) und vergleichbaren angeleiteten Aktivitäten der kulturellen Bildung und
3. an Freizeiten.“

2. § 34a Absatz 2 wird wie folgt geändert

a) Folgender Satz 2 wird neu eingefügt:

„Sie können auch bestimmen, dass die Leistungen nach § 34 Absatz 2 durch Geldleistungen gedeckt werden.“

b) Der Satz 2 wird Satz 3.

c) Folgender Satz 4 wird angefügt:

„Die zuständigen Träger der Sozialhilfe können mit Anbietern pauschal abrechnen.“

3. Nach § 34a wird folgender § 34b eingefügt:

„§ 34b Berechtigte Selbsthilfe

¹Geht die leistungsberechtigte Person durch Zahlung an Anbieter in Vorleistung, ist der Träger der Sozialhilfe zur Übernahme der berücksichtigungsfähigen Aufwendungen verpflichtet, soweit

1. unbeschadet des Satzes 2 die Voraussetzungen einer Leistungsgewährung zur Deckung der Bedarfe im Zeitpunkt der Selbsthilfe nach § 28 Absatz 2 und 5 bis 7 vorlagen und
2. zum Zeitpunkt der Selbsthilfe der Zweck der Leistung durch Erbringung als Sach- oder Dienstleistung ohne eigenes Verschulden nicht oder nicht rechtzeitig zu erreichen war.

²War es dem Leistungsberechtigten nicht möglich, rechtzeitig einen Antrag zu stellen, gilt dieser als zum Zeitpunkt der Selbstvornahme gestellt.“

Artikel 3

Änderung des Bundeskindergeldgesetzes

Das Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 3177) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453) wird wie folgt geändert:

§ 6b wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 3 wird wie folgt neu gefasst:

„Für die Bemessung der Leistungen für die Schülerbeförderung nach § 28 Abs. 4 SGB II sind die erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen zu berücksichtigen, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und den Leistungsberechtigten nicht zugemutet werden kann, die Aufwendungen aus eigenen Mitteln zu bestreiten.“

bb) Nach Satz 3 wird folgender Satz 4 neu eingefügt:

„Als zumutbare Eigenleistung gilt in der Regel ein Betrag in Höhe von 5 Euro monatlich.“

cc) Die bisherigen Sätze 4 bis 7 werden die Sätze 5 bis 8.

b) Absatz 3 wird wie folgt neu gefasst:

„Ansprüche auf Leistungen für Bildung und Teilhabe verjähren in 12 Monaten nach Ablauf des Kalendermonats, in dem sie entstanden sind.“

c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und wie folgt geändert:

Nach der Angabe „§§ 29“ werden ein Komma und die Angabe „30“ eingefügt.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2013 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 dem Gesetzgeber aufgegeben, die Regelbedarfe nach dem SGB II und dem SGB XII neu zu bemessen, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen und deren gezielter Förderung gelegt werden sollte. In der Folge ist mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderungen des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zum 1. Januar 2011 das „Bildungs- und Teilhabepaket“ eingeführt worden. Die danach zu erbringenden Leistungen werden im Gegensatz zu den übrigen existenzsichernden Leistungen überwiegend als Sach- oder Dienstleistungen erbracht. Bei der Organisation der insoweit neuen Form der Leistungserbringung sind an verschiedenen Stellen Hindernisse festgestellt worden, die der gewollten unbürokratischen Abwicklung entgegenstehen. Hierdurch wird sowohl der Zugang zu den Leistungen erschwert, als auch der Aufwand für die Verwaltung erhöht.

Ziel des Gesetzes ist es, ohne die grundsätzlichen Entscheidungen in Frage zu stellen, die das Bildungs- und Teilhabepaket kennzeichnen, die Regelungen für die Leistungserbringung zu optimieren.

II. Inhalt des Entwurfes

Der Entwurf enthält Änderungsvorschläge zu Regelungen, bei denen sich in der Vergangenheit herausgestellt hat, dass diese mit einem erhöhten – nicht vertretbaren – Verwaltungsaufwand verbunden sind.

III. Auswirkungen auf den Haushalt

Soweit die Änderungen des vorliegenden Gesetzentwurfes zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Leistungen der Bildung und Teilhabe führen, können die dadurch bedingten Mehrausgaben nicht quantifiziert werden. Sie sind hinsichtlich der Leistungen nach dem SGB II und dem BKGG im Rahmen der Revision nach § 46 Absatz 7 SGB II zu berücksichtigen. Gleichzeitig wird von den Änderungen eine Verringerung des Erfüllungsaufwandes erwartet, die allerdings ebenfalls nicht beziffert werden kann.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Änderung § 28 SGB II)

Buchstabe a)

In der Praxis erweist sich die der Verwaltungsaufwand für die Ermittlung des von den Schülerinnen und Schülern zumutbarer Weise zu tragenden Eigenanteils als außergewöhnlich kompliziert. Ausgangspunkt für die Ermittlung der Höhe der Eigenbeteiligung an der Schülerbeförderung sind die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (EVS 2008), dort die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben nach der Abteilung 7 (Verkehr). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die korrespondierenden Anteile der Regelleistung auch die Mobilitätsbedarfe befriedigen sollen, die neben den Aufwendungen für den Weg zur Schule bestehen (persönliche Kontakte, Besuche von Angehörigen, Wahrnehmung von Freizeitangeboten).

Die Schwierigkeit bei der Ermittlung des zumutbaren Eigenanteils bei der Schülerbeförderung nach § 28 Absatz 4 SGB II liegt darin, dass zum einen zu berücksichtigen ist, ob nur die Kosten für die Schülerbeförderung entstehen oder das Angebot des Personennahverkehrs nur eine Fahrkarte vorsieht, die auch für andere Zwecke verwendet werden kann. Im zweitgenannten Fall kommt es weiter darauf an, wie weit das dadurch erschlossene Mobilitätsfeld reicht. Neben diesen objektiven Gegebenheiten kommt aber auch noch die subjektive Bedarfslage zum Tragen, nämlich die Frage, in welchem Umfang die Leistungsberechtigten davon nicht abgedeckte Mobilitätsbedarfe haben.

Da es an normativen Vorgaben fehlt und auch die EVS 2008 hier nicht weiter hilft, ist es ein Gebot der verwaltungspraktischen Handhabbarkeit, für den Regelfall einen Wert ansetzen zu können, der eine gleichmäßige Handhabung sichert und dem Kriterium der Zumutbarkeit in angemessenem, aber auch ausreichendem Maße Rechnung trägt. Aus der Erfahrung der Verwaltungspraxis der kommunalen Träger ergibt sich dabei ein Durchschnittswert von 5 Euro monatlich, der regelmäßig als zumutbar gelten kann und bei der Rechtsanwendung zu Grunde zu legen ist. Dem Gesichtspunkt besonderer örtlicher oder persönlicher Verhältnisse wird dadurch Rechnung getragen, dass in Fällen, die von der Regel abweichen, eine andere Festsetzung des Eigenanteils möglich bleibt.

Buchstabe b)

Bei der bisherigen Fassung des Gesetzes hängt das Ziel der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft davon ab, ob die Teilnahme an Angeboten in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit in der Weise organisiert ist, dass durch Zahlung eines Mit-

gliedsbeitrags der Zugang und die Teilhabe ermöglicht werden. Ähnliches gilt für die Teilhabe durch Unterricht in künstlerischen Fächern, bei dem nach dem Wortlaut nur die Vergütung für die pädagogische Leistung zu übernehmen ist. Da die Teilnahme an solchen Aktivitäten aber häufig so organisiert ist, dass durch ehrenamtliches Engagement die Unterrichtung auch kostenfrei angeboten werden kann, scheitert das Mitmachen oft daran, dass die nötige Ausrüstung fehlt (z. B. Fußballschuhe, Musikinstrument). Um auch diesen Fällen Rechnung zu tragen, sollen die Bedarfe auch auf entsprechende Verwendungszwecke erstreckt werden. Insoweit wird auch dem Gesichtspunkt Rechnung getragen, dass die zumindest teilweise für die Bedarfsermittlung korrelierende Auswertung der Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur der EVS 2008 eine Beschränkung auf bloße Mitglieds- oder Teilnahmebeiträge keineswegs zwingend erscheinen lässt.

Zu Nummer 2 (Änderung § 29 SGB II)

Buchstabe a)

In der Praxis treten bei Klassenausflügen oder Ausflügen von Kindergärten Bedarfslagen auf, die regelmäßig durch Bargeld zu decken sind. Aber auch bei Klassenfahrten treten Schwierigkeiten auf, wenn kein „Anbieter“ existiert, mit dem die Sachleistung oder Direktzahlung abgewickelt werden kann. In diesen Fällen kommen Lehrerinnen und Pädagoginnen in die Zwangslage, die Nichtteilnahme bedürftiger Kinder, Schülerinnen und Schüler in Kauf zu nehmen oder ungewollt in die Rolle eines Leistungsanbieters und Zwischenfinanzierers zu treten, ohne dazu verpflichtet zu sein.

Um diese Schwierigkeiten zu vermeiden, soll den kommunalen Trägern die Möglichkeit eingeräumt werden, nach Ermessen zu der früher geübten Praxis zurück zu kehren, diese Bedarfe durch Geldleistungen zu decken.

Zu Nummer 3 (Änderung § 30 SGB II)

Ungeachtet des in § 29 Absatz 1 Satz 1 SGB II normierten Prinzips der Sach- und Dienstleistung kann unter besonderen Voraussetzungen auch eine nachträgliche Erstattung von Aufwendungen geboten sein, die getätigt worden sind, um die Teilnahme an einer der in § 28 Absatz 2 und 5 bis 7 SGB II geregelten Veranstaltungen zu ermöglichen. Gemeint sind dabei zum einen die Fälle, in denen der in Betracht kommende Anbieter auf Barzahlung durch den Kunden besteht, aber auch solche, in denen der kommunale Träger die Sach- oder Dienstleistung nicht rechtzeitig veranlassen kann, ohne dass die leistungsberechtigte Person dies zu vertreten hätte. Das betrifft nicht nur die Fälle, in denen der Träger rechtswidrig die Leistung verweigert oder säumig handelt, sondern auch die kurzfristig auftretenden Bedarfslagen, in denen es nicht möglich ist, rechtzeitig einen Antrag zu stellen.

In diesen Fällen wird für die Erstattung der verauslagten Mittel eine Regelung geschaffen, die sowohl für die Leistungsberechtigten als auch die Träger der Verwaltung eine eindeutige Rechtsgrundlage bietet, um die Probleme angemessen zu lösen. Keine Erstattung ist dagegen in den Fällen vorgesehen, in denen Leistungsberechtigte aus freien Stücken sich die Leistung selbst beschaffen und die Erstattung ihrer Aufwendungen fordern.

Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände haben sich in bestimmten Fällen auf untergesetzliche Möglichkeiten der Erstattung an die leistungsberechtigten Personen verständigt. Dies steht jedoch formal im Widerspruch zum Wortlaut des § 29 Absatz 1 SGB II, der nur Sach- und Dienstleistungen zulässt.

Zu Nummer 4 (Änderung § 37 SGB II)

Bedarfe für sozio-kulturelle Teilhabe werden gemäß § 28 Absatz 7 SGB II, § 34 Absatz 7 SGB XII in Höhe von insgesamt 10 Euro monatlich für die gesetzlich normierten Teilhabebereiche, wie z. B. Mitgliedschaften in Sportvereinen, berücksichtigt. Häufig fallen jedoch die Ausgaben für die erfassten Teilhabeangebote nicht monatlich, sondern in größeren zeitlichen Abständen (z. B. Quartals-, Halbjahresbeiträge) an und überschreiten zudem den 10-Euro-Monatsbetrag deutlich. Steht bereits mit Beginn des Bewilligungszeitraums fest, welches Angebot im Verlauf des Bewilligungszeitraums genutzt werden soll und wie hoch die Ausgaben sind, kann die Leistung für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus erbracht werden (§ 29 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 3 Satz 2 SGB II). In diesen Fällen kann damit im Ergebnis die Teilhabeleistung als „Budget“ gehandhabt und flexibel auch für größere Beträge eingesetzt bzw. „angespart“ werden.

Anders liegt es, wenn sich der Leistungsberechtigte erst gegen Ende des Bewilligungszeitraums für die Teilnahme an einem Teilhabeangebot entscheidet und hierfür Leistungen beantragt. Denn nicht immer können die betroffenen Leistungsberechtigten bereits zu Beginn des Bewilligungszeitraums ein konkretes Teilhabeangebot wählen (z. B. bestimmte Ferienfreizeit, bestimmter Kurs wird vom Anbieter erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums konzipiert). Ein „berechnendes“ Planen zur Sicherung des gesamten Teilhabebudgets (z. B. durch Vereinsbeitritt zu Beginn und nicht erst im Verlauf des Bewilligungszeitraums) kann realistischerweise bei Freizeitaktivitäten von Kindern und Jugendlichen nicht erwartet werden und ist im Interesse des Teilhabegedankens auch nicht förderlich.

Nach der geltenden Rechtslage kann aber in solchen Fällen nicht auf das grundsätzlich für den Bewilligungszeitraum vorgesehene Gesamteilhabebudget zurückgegriffen werden, da nach § 37 Absatz 2 Satz 1 SGB II Leistungen nicht für Zeiten vor der Antragstellung erbracht werden. Im Ergebnis wird damit die vom Gesetzgeber intendierte stärkere Integration der Kinder und Jugendlichen in Vereins- und Gemeinschaftsstrukturen (BT-Drs. 17/3404, Begründung zu § 28 Absatz 6 SGB II) nicht in der wünschenswerten Weise umgesetzt.

Mit der Rückwirkung des Antrags auf den Beginn des Bewilligungszeitraums soll ermöglicht werden, dass die für den Bewilligungszeitraum vorgesehenen Leistungen in ihrer Gesamtheit eingesetzt werden können, unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt (während des Bewilligungszeitraums) sich die Leistungsberechtigten für die Teilnahme an einem Teilhabeangebot entscheiden und einen Antrag stellen (können). Im Ergebnis sollen die Teilhabeleistungen Kindern, die bereits zu Beginn des Bewilligungszeitraums ein Angebot wahrnehmen oder zumindest auswählen, genauso zugutekommen, wie Kindern, die möglicherweise bisher kein Angebot wahrgenommen haben und sich erst später für die vom Gesetzgeber intendierte Teilhabe entscheiden.

Zu Artikel 2

Zu Nummer 1

Buchstabe a)

Auf die Begründung der inhaltsgleichen Regelung in Artikel 1 Nummer 1 a) wird verwiesen.

Buchstabe b)

Auf die Begründung der inhaltsgleichen Regelung in Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b) wird verwiesen.

Zu Nummer 2

Buchstaben a) und b)

Auf die Begründung der inhaltsgleichen Regelung in Artikel 1 Nummer 2 a) und b) wird verwiesen.

Buchstabe c)

Eine pauschale Abrechnung mit Anbietern, wie sie in § 29 Absatz 1 Satz 3 SGB II vorgesehen ist, fehlt in § 34a SGB XII. Sie sollte zur Vermeidung unnötigen Aufwands auch in der Sozialhilfe zugelassen werden. Dadurch wird insbesondere der Aufwand beim Übergang zwischen den Rechtskreisen und bei der Abrechnung verringert.

Zu Nummer 3 (§ 34b)

Auf die Begründung der inhaltsgleichen Regelung in Artikel 1 Nummer 3 wird verwiesen.

Zu Artikel 3 (Änderung Bundeskindergeldgesetz)

Zu Buchstabe a) (Änderung § 6b Absatz 2)

Die Eigenanteilsregelung in Bezug auf die Bedarfe der Schülerbeförderung wird an die Regelungen in § 28 Absatz 4 angepasst. Auf die dortige Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a) wird verwiesen.

Zu Buchstabe b) (Änderungen § 6b Absatz 3)

Grundsätzlich handelt es sich bei den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets um solche, die einen gegenwärtigen Bedarf abdecken sollen. Anders als bei den Leistungen nach dem Zweiten oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch können die Leistungen nach dem BKGG wegen der Systematik auch noch nachträglich gestellt werden, sofern die Verjährungsfrist des § 45 Absatz 1 SGB I beachtet wird. Hintergrund dafür ist unter anderem, dass die Feststellung der in § 6b Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 BKGG normierten Leistungsvoraussetzungen, nämlich der Leistungsberechtigung in Bezug auf den Kinderzuschlag oder das Wohngeld, nicht selten erst nach Monaten, bisweilen auch nach Jahren getroffen werden.

Da der Leistungsanspruch hierunter nicht leiden soll, andererseits aber eine möglichst zeitnahe Prüfung des Bedarfs erfolgen soll, wird eine Verkürzung der Verjährungsfrist auf 12 Monate vorgesehen, die einsetzt, sobald die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen.

Zu Buchstabe c) (Änderung § 6b Absatz 4)

Die Verweisung auf die Vorschriften über die Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe wird ergänzt durch den Verweis auf den neu eingeführten § 30 SGB II, der die Erstattung verauslagter Mittel regelt. Diese Regelung hat insbesondere im Hinblick auf mögliche Verzögerungen bei der Bewilligung der Grundleistungen Kinderzuschlag oder Wohngeld Bedeutung. Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Anpassungen.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes zum Beginn des nächsten Schuljahres.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.4

Bildungs- und Teilhabepaket gem. § 28 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)

**Antragsteller: Brandenburg, Bremen,
Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

- I. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die zu Grunde liegenden Bestimmungen des Bildungs- und Teilhabepakets in Tatbestand und Rechtsfolge häufig Anlass zu komplizierten Antragsprüfungen und zur Ablehnung trotz bestehender Bedarfslagen geben.
- II. Die Länder fordern die Bundesregierung auf, Gesetzesänderungen im SGB II an folgenden Stellen vorzunehmen:
 - a) Erleichterung der Anspruchsvoraussetzungen im Gesetz, z.B. bei Lernförderung (§ 28 Abs. 5 SGB II),
 - b) Weiterförderung von Schulsozialarbeit und Hortmittagessen durch den Bund über 2013 hinaus.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

- III. Nach einer Bestanderhebung im ersten Quartal 2013 werden die Länder mit der Bundesregierung über den Zeitpunkt der Revision nach §46Abs.7 SGB II verhandeln.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.5

Außerschulische Lernförderung im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets

**Antragsteller: Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-
Anhalt**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass die in der ursprünglichen amtlichen Gesetzesbegründung zu § 28 Abs. 5 SGB II und § 34 Abs. 5 SGB XII (BR-Drs. 661/10) enthaltene Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „wesentliches Lernziel“ einer angemessenen Umsetzung der außerschulischen Lernförderung entgegen steht. Vielmehr soll die Leistungsberechtigung dem Grunde nach gegeben sein und so lange fortbestehen, bis ein befriedigendes und damit stabilisiertes Leistungsniveau erreicht worden ist.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.6

Weiterentwicklung der Pflegepolitik

Antragsteller: A-Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Mit dem Pflege- Neuausrichtungsgesetz sind Leistungsverbesserungen beschlossen worden, die für viele Menschen mit Demenz eine wichtige Unterstützung darstellen. Die Voraussetzungen für die Durchsetzung des Vorrangs ambulanter Pflege wurden damit gestärkt.
2. Die ASMK stimmt mit dem BMG überein, dass trotz der mit dem PNG erfolgten punktuellen Leistungsverbesserungen die Notwendigkeit und die Dringlichkeit der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs unverändert fortbestehen. Es ist notwendig, dass die Einschränkungen der Selbständigkeit umfassend unter Einschluss der Einschränkungen der Alltagskompetenz erhoben werden und darauf aufbauend ein teilhabeorientiertes Verständnis von Pflege entwickelt wird.
3. Bereits 2010 hatte die ASMK betont, dass ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff mit einem erweiterten Verständnis von Pflege nur dann von den betroffenen Menschen als Gewinn verstanden wird, wenn auch die Leistungen der Pflegeversicherungen in ihrer Breite den umfassenden Unterstützungsbedarf abbilden und individuell passgenaue Leistungen und Leistungsformen ermöglichen.
4. Insbesondere die Lebenslage der Menschen mit Demenz und ihrer Angehörigen sowie die demografische Entwicklung erfordern Antworten über die Leistungen einer Sozialversicherung hinaus.

Die Pflege der Zukunft ist eine Pflege im Quartier. Mit den Angehörigen und professionellen Dienste und Einrichtungen werden im Sozialraum neue Ansätze entwickelt, um ein sozial integriertes Leben trotz Pflegebedürftigkeit oder Behinderung zu ermöglichen. Informelle Unterstützungsangebote und -netzwerke erhalten eine wachsende Bedeutung. Auf diesem Wege können auch die erheblichen Ressourcen der „jungen Alten“ erschlossen können.

5. Die ASMK hat in ihrem Beschluss zur Reform der Pflegepolitik im Jahr 2011 betont, dass ein Wandel der Angebotsstrukturen hin zu neuen Wohn- und Pflegeformen sowie eine umfassende, sozialräumliche Koordinierung und Gestaltung nur auf örtlicher Ebene und in Federführung der Kommunen geleistet werden kann. Eine solche neue Rolle der Kommunen setzt entsprechende Kompetenzen und Ressourcen voraus. Erforderlich ist eine neue Arbeitsteilung in der Pflegepolitik.
6. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz beauftragt die Ländervertreter in der Arbeitsgruppe „Pflegebedürftigkeitsbegriff“, bis zur 90. ASMK zu prüfen, welche Veränderung der Aufgabenzuordnung zwischen Kommunen und Pflegekassen sinnvoll ist und hierfür erste Vorschläge zu erarbeiten.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.7

Pflegeversicherung / Finanzierung

Antragsteller: Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben sich in ihrem Beschluss 2011 zur Reform der Pflegepolitik für eine verlässliche Finanzierung der Pflegeversicherung und eine hinreichende Dynamisierung der Leistungen ausgesprochen.

Sie stellen fest:

1. Die künftige Finanzierung der gesetzlichen Pflegeversicherung bleibt auch nach dem Inkrafttreten des Pflege-Neuausrichtungsgesetzes unsicher. Eine nachhaltige Finanzreform wurde von der Bundesregierung und den Regierungskoalitionen im Bundestag in die nächste Legislaturperiode verschoben.
2. Die nach der Verabschiedung durch den Bundestag in das Pflege-Neuausrichtungsgesetz aufgenommene staatliche Förderung privater Pflegezusatzversicherungen leistet keinen Beitrag für eine zukunftssichere Finanzierung der Pflege.
 - Die vorgesehene Förderung wird einkommensschwache Familien nicht erreichen. Bei ohnehin knappen finanziellen Mitteln können nicht noch mindestens 120 Euro im Jahr pro Person für eine weitere Versicherung zurückgelegt werden.

- Die Zulagen zur privaten Pflegevorsorge binden langfristig Bundesmittel, die an anderer Stelle für eine wirksame Pflegepolitik erforderlich wären. Anstelle der finanziellen Unterstützung von Menschen, die sich eine freiwillige Zusatzversicherung ohnehin leisten können, wären die Mittel in der gesetzlichen Pflegeversicherung weit besser aufgehoben, wo sie allen Pflegebedürftigen zugutekommen.
 - Die Gewährleistung eines angemessenen Leistungsniveaus für hilfebedürftige, kranke und behinderte Menschen ist die originäre Aufgabe des Sozialstaates. Dem kann sich der Staat nicht durch die Förderung einer freiwilligen Zusatzversicherung entziehen.
3. Die staatliche Förderung privater, freiwilliger Pflegezusatzversicherungen ändert nichts an der Tatsache, dass die Leistungen in der gesetzlichen Pflegeversicherung dynamisiert werden müssen. Darüber hinaus besteht in der Pflege die gemeinsame Herausforderung, den Fachkräftebedarf zu sichern. Hierzu bedarf es guter Arbeitsbedingungen und damit einhergehend leistungsgerechter Vergütungen für die Kräfte. Höhere Löhne bedingen höhere Kosten in der Pflege. Zu deren Deckung muss die Pflegeversicherung ihren Anteil, auch in Form hinreichend dynamisierter Leistungen, erbringen. Pflegebedürftige Menschen, ihre Angehörigen, aber auch die öffentlichen Haushalte sind vor finanzieller Überforderung zu schützen. Um die sozialpolitische Funktion und Akzeptanz der gesetzlichen Pflegeversicherung zu erhalten, ist eine wirksame Leistungsdynamisierung unabdingbar.
4. Für eine solidarische und nachhaltige Finanzierung muss die Pflegeversicherung zu einer Bürgerversicherung weiterentwickelt werden. Die Bürgerversicherung beendet die derzeitige Aufspaltung der Gesellschaft nach zahlungskräftigen und weniger zahlungskräftigen Versicherten sowie nach Gruppen mit hohem und niedrigem Risiko, pflegebedürftig zu werden. Sie bezieht alle Versicherten in ein gerechtes System ein und stellt die paritätische Tragung von Beiträgen durch Arbeitgeber sowie durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicher.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.8

Bereinigung von Schnittstellenproblemen zwischen gesundheitlicher (SGB V) und pflegerisch-betreuerischer (SGB XI) Versorgung

Antragsteller: Nordrhein-Westfalen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest:

1. Insbesondere die Zunahme chronischer Erkrankungen mit zunehmender Multimorbidität sowie die steigende Zahl von Menschen mit Demenz erfordern zunehmend die Sicherstellung einer belastbaren und sektorübergreifenden Versorgungskette.
2. Unabhängig von Diskussionen um den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff besteht aktuell Handlungsbedarf, um der Gefahr von Fehl- oder Minderversorgung an den Schnitt- und Übergangsstellen zwischen medizinisch-gesundheitlicher Versorgung nach SGB V und dem pflegerisch-betreuerischen Versorgungsauftrag des SGB XI auszuschließen.
3. Ungelöste Schnitt- und Übergangsstellenprobleme belasten die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen erheblich sowohl emotional und finanziell und erzeugen ferner vermeidbare Folgekosten für die sozialen Sicherungssysteme.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder setzen eine SGB XI/SGB V-übergreifende Arbeitsgruppe der Länder ein und fordern die Bundesregierung auf, sich daran zu beteiligen. Diese Arbeitsgruppe soll insbesondere

- eine umfassende Bestandsaufnahme von Schnittstellen- und Übergangsproblemen zwischen SGB XI und SGB V sowohl für den stationären als auch den ambulanten Bereich und deren finanziellen Folgewirkungen vornehmen,
- bei dieser Fragestellung die GMK einzubeziehen sowie
- konkrete Lösungsvorschläge zum Abbau dieser Probleme erarbeiten.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.9

**Einbeziehung weiterer Personengruppen
in die Gesetzliche Krankenversicherung, soweit sie
nicht über einen anderweitigen Versicherungsschutz
verfügen**

Antragsteller: Mecklenburg-Vorpommern

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, die gesetzlichen Voraussetzungen zur Einbeziehung aller Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die nach geltender Rechtslage nach § 264 SGB V von den gesetzlichen Krankenkassen betreut werden, in die gesetzliche Krankenversicherung zu prüfen. Dabei soll eine einheitliche gesetzliche Beitragsregelung angestrebt werden, die eine dauerhafte ausgabendeckende Beitragsfestsetzung für diesen Personenkreis ermöglicht und zugleich Kostenneutralität für die Sozialleistungsträger gewährleistet.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.10

Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und Vorarbeiten für ein Bundesleistungsgesetz

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen das Grundlagenpapier der Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe zur Kenntnis.
2. Die ASMK begrüßt die Vereinbarung zum Fiskalpakt, wonach Bund und Länder unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und in Kraft setzen.
Die ASMK begrüßt die Bereitschaft des Bundes, sich an den Kosten einer dergestalt weiterentwickelten Eingliederungshilfe zu beteiligen.
3. Die ASMK beauftragt eine Länder-Arbeitsgruppe auf der Basis des von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlagenpapiers zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe und der nachfolgenden Anforderungen an ein Bundesleistungsgesetz eine Konzeption für ein Bundesleistungsgesetz unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu erarbeiten und der 90. ASMK darüber zu berichten. Die JFMK wird gebeten zu prüfen, ob sie bis zu vier Länder in die Arbeitsgruppe entsendet, damit die Auswirkungen und Wechselwirkungen im Hinblick auf Ergebnisse der Länderarbeitsgruppe zur „Großen Lösung SGB VIII“ entsprechend berücksichtigt werden können.

Das Bundesleistungsgesetz soll im Sinne einer Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe insbesondere folgenden Anforderungen genügen:

- Kostenübernahme des Bundes für die Eingliederungshilfe und damit Entlastung der Länder und Kommunen. Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.
Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung bei der Festlegung und Umsetzung ihrer Leistungsansprüche. Verstärkte Einbeziehung der Betroffenen und ihrer Wünsche bei der Feststellung des notwendigen Unterstützungsbedarfs.
- Loslösung der Leistungen der Eingliederungshilfe vom System der Sozialhilfe. Maßstab für die Leistungserbringung soll der individuelle Bedarf des einzelnen Menschen mit Behinderung sein, z. B. in Form der persönlichen Assistenz.
- Konzentration der Eingliederungshilfe auf ihre (fachlichen) Kernaufgaben. Das bedeutet insbesondere Trennung von Existenzsicherndenleistungen und Eingliederungshilfeleistungen.
- Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderung. Als Ziel wird angestrebt, Menschen mit Behinderung bei der Finanzierung der erforderlichen Eingliederungshilfeleistungen so weit wie möglich vom Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens freizustellen. Dazu gehört, den behinderungsbedingten Mehraufwand zu erstatten und gleichzeitig das individuelle Leistungsvermögen angemessen zu berücksichtigen.
- Etablierung bundesweit einheitlicher Maßstäbe und Kriterien für ein Gesamtplanverfahren unter Einbeziehung aller beteiligten Sozialleistungsträger.
- Die Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben müssen flexibilisiert und personenzentriert ausgestaltet und stärker auf eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.
- Die Wechselwirkungen zur sozialen Pflegeversicherung und anderen sozialen Sicherungssystemen sind zu berücksichtigen.
- Die Auswirkungen und Wechselwirkungen im Hinblick auf Ergebnisse der Länderarbeitsgruppe zur „Großen Lösung SGB VIII“ sind zu prüfen und einzubeziehen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.11

Permanentes Neuansiedlungsprogramm des Bundes ab 2012 (Resettlement-Politik) - Entscheidungskompetenz der ASMK

**Antragsteller: Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen
Saarland, Sachsen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Permanenten Neuansiedlungsprogramm des Bundes ab 2012 (sog. Resettlement) alle Grundentscheidungen betreffend diese neue Aufgabe der Bundesrepublik nicht nur der Innenministerkonferenz (IMK), sondern auch der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder (ASMK) zur Beschlussfassung vorzulegen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern das für die Koordinierung des Permanenten Resettlement-Programms zuständige Bundesinnenministerium auf, die für die Aufnahme, Verteilung und soziale Versorgung der Flüchtlinge zuständigen Ministerien der Länder fachlich lückenlos zu informieren und in die operationellen Beratungen einzubeziehen, auch wenn die Zuständigkeit ausschließlich in einem Sozialministerium angesiedelt ist.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.12

Kritik des Bundesrechnungshofes an den Aufsichtsbehörden der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen den pauschalen Vorwurf des Bundesrechnungshofs, sie würden ihre aufsichtsrechtliche Funktion nicht im erforderlichen Umfang wahrnehmen, entschieden zurück. Sie erinnern den Bundesrechnungshof an die Länderhoheit bei der Wahrnehmung der aufsichtsrechtlichen Funktion gegenüber den landesunmittelbaren Rentenversicherungsträgern.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.17

Zwangsverheiratung

Antragsteller: Niedersachsen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den von der Ad-hoc AG unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Gleichstellungs- und Frauenministerkonferenz (GFMK), der Integrationsministerkonferenz (IntMK), der Innenministerkonferenz (IMK) und der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) erarbeiteten Entwurf eines bundesweiten und länderübergreifenden Handlungskonzepts zur Krisenintervention bei Zwangsheirat (siehe Anlage) zur Kenntnis.
2. Die ASMK erachtet den vorgelegten Entwurf als eine gute Grundlage für die Verbesserung der Hilfen für von Zwangsheirat Bedrohte und Betroffene.

Entwurf eines bundesweiten und länderübergreifenden Konzepts zur Krisenintervention bei Zwangsverheiratung (In der Ad-hoc AG abgestimmter Entwurf – Stand 03. März 2012)

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	S. 3
1.1.	Ausgangslage	S. 3
1.2.	Adressaten	S. 3
1.3.	Vorgehensweise der Arbeitsgruppe	S. 4
1.4.	Definition Zwangsverheiratung	S. 4
2.	Betroffenengruppe	S.5
2.1.	Alter	S. 6
2.2.	Geschlecht	S. 6
2.2.1.	Hauptgruppe betroffener Mädchen und Frauen	S. 6
2.2.2.	Betroffenheit von jungen Männern	S. 8
2.2.3.	Betroffenheit homosexueller Frauen und Männer	S. 8
2.3.	Ausländerrechtlicher Status	S. 8
3.	Handlungsfelder	S. 9
3.1.	Beratung	S. 9
3.1.1.	Handlungsfeld zielgruppenspezifische Beratung	S. 9
3.1.2.	Handlungsfeld Sozialraum	S. 11
3.2.	Intervention	S. 12
3.2.1.	Jugendhilfe	S. 12
3.2.1.1.	Hilfen für Minderjährige	S. 12
3.2.1.2.	Hilfen für junge Volljährige	S. 15
3.2.1.3.	Hilfen für über 21-Jährige	S. 17

3.2.1.4.	Leistungen der Jugendhilfe für ausländische Kinder, Jugendliche und junge Volljährige	S. 18
3.2.1.5.	Aufenthaltort der Betroffenen	S. 19
3.2.2.	Frauenhäuser	S. 21
3.2.3.	Allgemeine Anforderungen an Unterbringungseinrichtungen	S. 22
3.2.4.	Polizeiliche Gefahrenabwehr	S. 23
3.2.5.	Eingriffsmöglichkeiten der Familiengerichte/ im Familienrecht	S. 24
3.2.6.	Ausländerrecht	S. 26
3.2.7.	Datenschutz	S. 27
3.3.	Prävention	S. 28
3.3.1.	Schule	S. 28
3.3.2.	Jugendhilfe	S. 29
3.3.3.	Migrantenselbstorganisationen	S. 30
3.3.4.	Weitere Handlungsansätze zur Prävention	S. 31
3.3.4.1.	Unterstützung zur unabhängigen Lebensführung durch Empowermentangebote	S. 31
3.3.4.2.	Gendergerechte Bildungsförderung zum Abbau patriarchialer Rollenbilder	S. 31
3.3.4.3.	Angebote kultursensibler Elternarbeit	S. 32
3.3.4.4.	Einbeziehung der Mütter als wichtige Schlüsselpersonen	S. 32
3.4.	Öffentlichkeitsarbeit	S. 33
4.	Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen	S. 33
Anhang:	Liste der Mitglieder der Ad-hoc Arbeitsgruppe Zwangsheirat	S. 37

Einleitung

1.1. Ausgangslage/Auftrag der Arbeitsgruppe

„Die Ehe darf nur auf Grund der freien und vollen Willenserklärung der zukünftigen Ehegatten geschlossen werden.“ (Artikel 16(2) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, 1948).

Durch eine Zwangsverheiratung wird das Recht der Betroffenen auf selbstbestimmte Heirat, persönliche Freiheit, Menschenwürde und körperliche Unversehrtheit verletzt. Zwangsverheiratung ist zudem als eine spezielle Form von familiärer Gewalt und meist auch sexualisierter Gewalt zu sehen. Zwangsverheiratungen stellen schwere Verletzungen der Menschenrechte dar und verstoßen zugleich gegen internationales und nationales Recht aller europäischen Staaten.

Zwangsverheiratungen verletzen Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes, der die Eheschließungsfreiheit gewährleistet. Daneben anerkennt und garantiert die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 12) das Recht auf freie Eheschließung und selbstbestimmte Partnerwahl.

Zwangsverheiratungen finden sowohl unter in Deutschland lebenden Personen als auch mit Bezug zum Ausland statt. So werden beispielsweise in Deutschland aufgewachsene Mädchen und junge Frauen ins Ausland verheiratet bzw. als Bräute aus dem Ausland hierher geholt. Auch wenn die Häufigkeit deutlich geringer ist, so können aber auch junge Männer Opfer von Zwangsverheiratungen sein.

Vor diesem Hintergrund wurde durch Beschlüsse der für Integration, Gleichstellung, Frauen, Kinder und Jugend unter Mitwirkung der Innenministerkonferenz eine gemeinsame Ad hoc Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines bundesweiten und länderübergreifenden Konzepts zur Krisenintervention bei Zwangsverheiratung eingerichtet (s. Anlage).

Die Konzeption soll, so die Beschlussfassung der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren vom 19. Juni 2009, weiterführende Lösungsansätze insbesondere für niedrighschwellige Beratungsangebote und Krisenplätze enthalten, die leistungs-, aufenthalts- und datenschutzrechtlichen Problemlagen Rechnung tragen.

1.2. Adressaten

Die Verhinderung und Bekämpfung von Zwangsverheiratung ist ein wichtiges Ziel des staatlichen Handelns in Deutschland. Das Handlungskonzept richtet sich an die Verantwortlichen

auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung sowie an Institutionen der Gesellschaft u.a. in den Handlungsfeldern Innen-, Jugend- Familien-, Sozial-, Justiz-, Integrations- und Gleichstellungspolitik. Neben Hinweisen zur rechtlichen Einordnung werden Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die diese dabei unterstützen, Zwangsverheiratung verstärkt zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund ist die Verhinderung und Bekämpfung von Zwangsverheiratung ein wichtiges Ziel des staatlichen und jugendhilferechtlichen Handelns in Deutschland. Das Handlungskonzept richtet sich an die Verantwortlichen auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung sowie an Institutionen der Gesellschaft u.a. in den Handlungsfeldern Innen-, Jugendhilfe- Familien-, Sozial-, Justiz-, Integrations- und Gleichstellungspolitik). Es werden Hinweise zur rechtlichen Einordnung gegeben und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die diese befähigen, Maßnahmen gegen Zwangsverheiratung zu ergreifen bzw. den von Zwangsverheiratung betroffenen Opfern zu helfen.

1.3. Vorgehensweise der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat sich aufgrund der vorliegenden Beschlusslagen der jeweiligen Fachministerkonferenzen gebildet und sich darauf verständigt, neben einer Beschreibung der Ausgangslage, Weiterentwicklungsbedarfe zu benennen und Empfehlungen vorzulegen. In den hierzu durchgeführten Sitzungen wurden u.a. Expertinnen und Experten aus den Bereichen der Frauenberatungsstellen, Frauenhäuser sowie Schutzeinrichtungen der Jugendhilfe, Polizei, Familiengerichtsbarkeit und Jugendämter eingeladen. Die Ergebnisse der Expertenanhörungen sind in die Analyse zur Bedarfssituation und in die Empfehlungen eingeflossen. Im Rahmen der weiteren Beratungen sind die sich aus aktuellen Änderungen der Gesetzeslage ergebenden Aspekte berücksichtigt worden.¹

1.4. Definition Zwangsverheiratung

Zwangsverheiratung liegt dann vor, wenn die Betroffenen sich zur Ehe gezwungen fühlen und entweder mit ihrer Weigerung kein Gehör finden oder es nicht wagen, sich zu widersetzen, weil Eltern, Familie, Verlobte oder Schwiegereltern mit den unterschiedlichsten Mitteln versuchen, Druck auf sie auszuüben. Dazu gehören physische und sexuelle Gewalt, Nötigung durch Drohungen, Einsperren, Entführung, psychischer und sozialer Druck sowie emotionale Erpressung, Einschränkungen in Bezug auf Lebensstil und Bewegungsspielraum und andere erniedrigende, entwertende und kontrollierende Behandlungen. Zwangsverheiratung im engeren Sinn bezieht sich auf den erzwungenen Prozess der Eheschließung (vgl. für den Bereich des Aufenthaltsrecht Ziffer 2.3.).

¹ "Aus redaktionellen Gründen wird im Projektbericht grundsätzlich auf die bis Ende März 2011 geltende Rechtslage abgestellt; aufgrund der besonderen Bedeutung des Zwangsheiratsbekämpfungsgesetzes wird hiervon abweichend in den Gliederungspunkten 2.2.1, 2.3, und 3.2.6 die seit dem 01.07.2011 geltende Gesetzeslage berücksichtigt".

Zwangsverheiratungen finden sowohl unter in Deutschland lebenden Personen als auch mit Bezug zum Ausland statt. So werden beispielsweise in Deutschland aufgewachsene Mädchen und junge Frauen ins Ausland verheiratet bzw. als Bräute aus dem Ausland hierher geholt. Auch wenn die Häufigkeit deutlich geringer ist, so können aber auch junge Männer Opfer von Zwangsverheiratungen sein.

In der öffentlichen Debatte wird Zwangsverheiratung häufig als typisch für bestimmte Kulturen oder Religionen dargestellt. Diese eingeschränkte Sichtweise wird dem komplexen Phänomen und erst recht den Betroffenen jedoch nicht gerecht. Zwangsverheiratungen lassen sich nicht auf bestimmte religiöse Traditionen zurückführen, sondern kommen in unterschiedlichen sozialen, ethnischen oder kulturellen Kontexten überall auf der Welt und auch in Europa vor.

Das spezielle Gewaltphänomen Zwangsverheiratung steht häufig in einem engen Zusammenhang mit einem Konzept der Ehre, in dem der Kontrolle über die weibliche Sexualität eine große Bedeutung zukommt.

In Familien, in denen junge Frauen von Zwangsverheiratung betroffen sind, wird die Familienehre überwiegend von den männlichen Familienmitgliedern geschützt. Sie sind aus ihrer Sicht für das Verhalten aller Familienangehörigen gegenüber der Öffentlichkeit verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit und Vertretung nach außen geht einher mit einem weitreichenden Verfügungsanspruch nach innen. Insbesondere der Kontakt der Frauen und Mädchen mit außenstehenden Männern wird von ihnen kontrolliert und eingeschränkt, sind doch die Jungfräulichkeit der unverheirateten Mädchen und die eheliche Treue der verheirateten Frauen unmittelbarer Ausdruck der so verstandenen Familienehre. Kriterium für die Bewertung der Ehre ist dabei nicht das tatsächliche, sondern das in einer Situation mögliche Verhalten, das der Bewegungsspielraum bzw. die Lebensgestaltungsmöglichkeiten der Mädchen erheblich eingeschränkt werden.

Dieser eng an überkommene Geschlechterrollen gekoppelte Ehrbegriff findet sich nicht nur in islamisch geprägten Ländern, sondern auch im christlichen Mittelmeerraum, in Mittel- und Südamerika und in Teilen Asiens. Vergleichbare Konzepte waren vor einigen Generationen auch in Westeuropa lebendig. Zwangsverheiratungen sind somit Ausdruck patriarchalischer Familienstrukturen.

Unterschiedliche Vorstellungen über die richtige Lebensweise innerhalb einer Familie können durch die Migration verstärkt werden und zu Spannungen führen. Vielen Familien gelingt es, hier konstruktive und individuelle Lösungen zu finden.

In anderen Fällen eskalieren die Konflikte und es wird versucht, diese gewaltsam zu lösen. Die Verheiratung gegen den Willen der Betroffenen kann ein Mittel sein, wenn Eltern beispielsweise das Gefühl haben, ihre Kinder entgleiten ihnen und müssen so „auf den rechten Weg“ zurückgeführt werden. In den betroffenen Familien besteht meist eine Vielzahl anderer Probleme, die, verbunden mit einer großen Sprachlosigkeit zwischen Eltern und Kindern, den Kontext für Zwangsverheiratung darstellen. Überwiegend sind Mädchen z.B. im Vorfeld misshandelt worden.

Allein die Auswahl potentieller Ehegatten durch die Familie der Heiratenden ist allerdings kein hinreichendes Kriterium für eine Zwangsverheiratung: Viele Mädchen akzeptieren, dass die Eltern ihnen mögliche Heiratskandidaten präsentieren – und viele Eltern akzeptieren ihrerseits ein Nein der Tochter und überlassen ihr das letzte Wort bei der Entscheidung. Die Abgrenzung zwischen Zwangsverheiratung und arrangierter Ehe kann im Einzelfall schwierig sein.

2. Betroffenengruppen

Die Betroffenengruppen sind vielfältiger, als dies in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Im Hinblick auf die Konzipierung von Unterstützungsmaßnahmen ist eine Differenzierung insbesondere nach Alter, Geschlecht, sexueller Orientierung und des Aufenthaltsstatus erforderlich.

2.1. Alter

Bereits im Kindes- und Jugendalter kann es vorkommen, dass Mädchen und Jungen von den Familien durch Eheversprechen an eine ihnen unbekannte Person gebunden und sie damit in ihrem Selbstbestimmungsrecht verletzt werden.

Schon zu diesem Zeitpunkt ist es erforderlich, sie durch jugendhilferechtliche Maßnahmen zu schützen. Ungeachtet dessen muss den Familien - oft sind es die Eltern - durch staatliches Handeln verdeutlicht werden, dass sie mit ihrem Verhalten gegen Gesetze verstoßen und entsprechende Rechtsfolgen zu fürchten haben. Durch Jugendschutzmaßnahmen, wie Inobhutnahmen oder andere Eingriffe - mit Hilfe des Familiengerichts - muss der Schutz der Kinder und Jugendlichen gesichert werden. Oft werden aber die sich anbahnenden Gefährdungen nicht so frühzeitig erkennbar.

Ein erstes Signal wie eine Reise ins Herkunftsland wird als Urlaubsreise getarnt. In diesen Fällen sind Jugendhilfemaßnahmen zum Schutz der Jugendlichen erforderlich.

Aber auch bei jungen Volljährigen bestehen entsprechende Gefährdungssituationen, die staatliches Handeln erfordern. So benötigen gerade Volljährige Schutzräume, in die sie

flüchten können, um den Nötigungen oder den gewalttätigen Angriffen ausweichen und sich schützen zu können.

2.2. Geschlecht

2.2.1. Hauptgruppe betroffene Mädchen und junge Frauen

Den größten Teil Betroffener bildet nach vorliegenden Erkenntnissen die Gruppe in Deutschland lebender Mädchen und junger volljähriger Frauen (zu etwa gleichen Anteilen 15-17 bzw. 18-21 jährige). Hiervon haben ca. die Hälfte die deutsche Staatsangehörigkeit bzw. eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. Der überwiegende Teil der Betroffenen ist in Deutschland aufgewachsen und wird von den Eltern bzw. der Familie zu einer Heirat gezwungen, wobei die Eheschließung im Herkunftsland oder in Deutschland hier stattfinden kann.

Für viele Betroffene bedeutet eine Zwangsverheiratung eine anhaltende Gewaltsituation und zugleich eine massive Einschränkung ihrer freien Lebensgestaltung, weil sie nach einer Zwangsverheiratung oftmals nicht frei entscheiden können, ob sie z.B. ihre Schulausbildung fortsetzen bzw. eine berufliche Ausbildung beginnen bzw. beenden können.

Vor allem der Zugang zu Bildung und Teilhabe am Erwerbsleben sind jedoch ganz zentrale integrationspolitische Ziele.

Zwangsverheiratungen wirken somit in aller Regel integrationshemmend und fördern Segregation. Darüber hinaus leiden viele der Betroffenen unter den gesundheitlichen Folgen ihrer Unterdrückung.

In anderen Fällen werden in Deutschland lebende Frauen vermeintlich „zu ihrem Besten“ in das Heimatland der Eltern gelockt bzw. verschleppt und dort verheiratet. Die Betroffenen werden gewaltsam gegen ihren Willen im Herkunftsland der Eltern festgehalten, in vielen Fällen werden ihnen der Pass und ihr Handy abgenommen. Die Betroffenen leben folglich völlig isoliert in einem für sie fremden Land, dessen Sprache sie unter Umständen nicht sprechen bzw. verstehen können.

Zusätzlich sind sie einer engmaschigen sozialen Kontrolle durch Familienmitglieder und Angehörigen ausgesetzt, was es ihnen erschwert, sich schnell und adäquat Hilfe von außen zu holen.

Daneben finden sich auch Mädchen und junge Frauen, die aus den Herkunftsländern der Familien nach Deutschland verheiratet werden. Sie sind in einer besonders schwachen Posi-

tion, wenn sie aus ihrer Ehe ausbrechen wollen. Herrschte im sozialen Umfeld, aus dem sie kommen, selbstverständlich ein Konzept arrangierter Heiraten, so lag es häufig außerhalb ihrer Vorstellungskraft, sich einer von den Eltern gewünschten Heirat zu widersetzen.

Einige finden sich dann später ohne individuelles Recht und Freiheiten in ihrer Schwiegerfamilie wieder. Ihre eigene Familie ist weit weg und häufig kaum erreichbar. Ihr Bewegungsspielraum bleibt auf die Wohnung und Familienbesuche beschränkt. Ihre kaum vorhandenen Sprachkenntnisse erschweren es ihnen, sich Hilfe zu holen.

Von den bestehenden Hilfsangeboten werden diese Frauen aufgrund ihrer isolierten Lebensumstände in aller Regel nicht erreicht. Dies gilt vor allem in Fällen, in denen sie nicht oder kaum Deutsch sprechen bzw. lesen können. Sie leben faktisch in einer „geschlossenen Lebenswelt“, in der die Regelungen des Rechtsstaates nicht wirksam sind.

Da ihr Aufenthaltsrecht regelmäßig von der Ehe abhängig ist, müssen sie grundsätzlich in ihr Herkunftsland zurückkehren, wenn sie sich trennen wollen. Diese Rückkehr ist ihnen oft nicht möglich, da sie häufig nicht mit dem Beistand ihrer Eltern rechnen können, die von ihnen in der Regel verlangen, ihre Ehe unter allen Umständen aufrecht zu erhalten und es ablehnen, sie wieder aufzunehmen.

Ein eigenständiges, vom Bestand der ehelichen Lebensgemeinschaft unabhängiges Aufenthaltsrecht erhalten sie seit Inkrafttreten des „Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften“ in der Regel jedoch erst nach drei Jahren. Zwar kann in Fällen besonderer Härte von dieser Frist abgesehen werden, aber aus Unwissenheit oder auch der Einschätzung bzw. (berechtigten) Sorge heraus, dass die vorgebrachten Härtegründe als nicht ausreichend angesehen werden, harren viele Betroffene in unzumutbaren Ehen aus.

2.2.2. Betroffenheit von jungen Männern

Zwar liegen zur Situation von Jungen und jungen Männern im Kontext Zwangsverheiratung bundesweit keine repräsentativen und gesicherten statistischen Daten vor; Erfahrungen einzelner Bundesländer lassen auf einen Anteil von ca. 5 Prozent aller Betroffenen schließen.

Eine erzwungene Ehe stellt auch für junge Männer eine erhebliche Verletzung ihrer Rechte dar. Die Folgen einer solchen Heirat sind für sie allerdings in der Regel weniger gravierend bzw. sie haben häufig andere Möglichkeiten, diese abzumildern. Frauen werden in jüngerem Alter als Männer verheiratet, haben dementsprechend weniger Chancen, ihre Ausbildung

abzuschließen oder sich in einem Beruf zu etablieren. Außerdem haben sie weniger Verfügungsgewalt über ihr eigenes Leben, z.B. in Bezug auf die Möglichkeit, Freundschaften zu pflegen, auszugehen oder ihr äußeres Erscheinungsbild selbst zu bestimmen. Jungen Männern werden im Gegensatz dazu meist schon vor der Ehe größere Freiräume einschließlich sexueller Erfahrungen zugestanden. Auch ihr Bewegungsspielraum als Ehemann ist erheblich größer.

Darüber hinaus können junge Männer aufgrund ihrer Rolle des „unerwünschten“ Freundes einer von Zwangsverheiratung bedrohten jungen Frau/Mädchens ebenfalls stark gefährdet sein und z.B. Gewaltübergriffen von Familienmitgliedern der Freundin ausgesetzt sein.

2.2.3. Betroffenheit homosexueller Frauen und Männer

Internationale Erfahrungen sowie zunehmend Fälle aus der Beratungspraxis zeigen auf, dass die Betroffenheit von homosexuellen Frauen und Männern, über die ebenfalls keine repräsentativen Daten vorliegen, stärker in den Blick zu nehmen ist. Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis verdeutlichen, dass Zwangsverheiratungen gegenüber homosexuellen Söhnen oftmals als erzieherische Maßnahme mit dem Ziel eingesetzt wird, die als krankhaft angesehene Homosexualität zu „kurieren“. Die Gefährdungslage von jungen homosexuellen Frauen und Männern ist dabei besonders hoch, weil die Homosexualität von der Familie nicht akzeptiert und als Verfehlung bzw. schwere Sünde angesehen wird. Diese ohnehin prekäre Lage der Betroffenen kann durch die Verweigerung der Heirat, die an sich schon eine hohe Gefährdung bedeuten kann, stark verschärft werden.

2.3. Ausländerrechtlicher Status

Für Opfer von Zwangsverheiratung, die als Drittstaatsangehörige - anders als Deutsche oder andere EU-Staatsangehörige - nicht kraft Staatsangehörigkeit über ein Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügen, geht mit einer Zwangsverheiratung, vor allem aber mit der Loslösung aus einer Zwangsehe, vielfach ein ungesicherter Aufenthaltstatus einher. Bei einem Ausbruch aus der Zwangslage haben die Opfer daher nicht selten insbesondere aufgrund tradierter kultureller Einstellungen Repressalien ihrer eigenen Familie zu befürchten. Ohne familiären Beistand sind sie aber oftmals nicht in der Lage, die Regelerteilungsvoraussetzung für einen Aufenthaltstitel in Form der Sicherung des Lebensunterhalts zu erfüllen.

Die sich hiernach ergebende Frage nach der Verlängerung oder (Wieder-)Erteilung eines Aufenthaltstitels stellt sich für in Deutschland wie auch für im Ausland lebende Opfer, die vor der Zwangsehe im Bundesgebiet gelebt haben und an einer Rückkehr oder der Verlängerung eines Aufenthaltstitels gehindert worden sind. Ebenso stellt sich die Frage für Opfer ohne Aufenthaltspapiere. Aufenthaltsrechtlich grundsätzlich ohne Belang sind dagegen das

Alter und Geschlecht des Opfers sowie der Umstand, ob der Ehegatte Deutscher, Drittstaats- oder EU-Staatsangehöriger ist.

Für den Bereich des Aufenthaltsrechts wird der Begriff der Zwangsverheiratung in Anlehnung an das Strafrecht durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz (AVwV-AufenthG v. 26.10.2009; GMBL 2009, S. 888 ff.) für die zuständigen Behörden verbindlich vorgegeben. Eine Zwangsheirat liegt hiernach vor, wenn mindestens einer der (künftigen) Ehepartner mit Gewalt und Drohung zur Eingehung der Ehe genötigt wird oder worden ist (bisher besonders schwerer Fall der Nötigung - § 240 Abs. 4 S. 2 Nr.1, 2. Alternative StGB a.F.; seit 01.07.2011 - § 237 StGB n.F.). Davon zu unterscheiden ist die arrangierte Ehe, die sich dadurch von Zwangsverheiratungen unterscheidet, dass sie nicht erzwungen ist, sondern letztlich auf dem freien Willen beider Ehepartner beruht. Der Übergang zwischen arrangierten und erzwungenen Ehen kann dabei fließend, die Abgrenzung in der Praxis daher schwierig sein.

3. Handlungsfelder

3.1. Beratung

3.1.1. Handlungsfeld zielgruppenspezifische Beratung

In vielen Bundesländern gibt es zielgruppenspezifische Beratungsangebote für von familiärer Gewalt und Zwangsverheiratung betroffene Mädchen/Frauen und Männer.

Nach bisher vorliegenden Erkenntnissen werden die von Zwangsverheiratung vorwiegend betroffenen jungen Frauen aufgrund von bestehenden Zugangshürden zu Beratungsstellen bisher noch nicht in ausreichendem Maße erreicht: Die Thematik ist vielfach stark schambelegt, da es um sehr intime Fragen wie Sexualität, sexuelle Identität, familiäre Bindungen oder persönliche Lebensentwürfe geht.

Hinzu kommen häufig starke Schuldgefühle, die innerfamiliäre Harmonie gestört zu haben oder für die Zerrüttung der Familie verantwortlich zu sein. Betroffenen fällt es daher schwer, sich an eine außenstehende Person oder Beratungseinrichtung zu wenden.

Dies gilt für Frauen und Männer gleichermaßen. Oft stellt auch die sprachliche Verständigung ein Problem dar, das den Zugang zur Beratung erschwert. In vielen Beratungsstellen gibt es immer noch zu wenig Beraterinnen oder Berater mit Migrationshintergrund. Für die Betroffenen, die im Aufnahmeland aufgewachsen sind, stellt wiederum weniger die Sprache als vielmehr mangelnder Respekt für die Herkunftskultur der Betroffenen eine besondere Zugangshürde dar.

Weiterentwicklungsbedarfe

Die Herausforderung besteht darin, den betroffenen Menschen Angebote zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen, in ihrer Sprache über ihre Notlage sprechen zu können, die sie in ihrer eigenen Identität anerkennen, ihr Streben nach Freiheit unterstützen und ihnen mit Sympathie begegnen. Sie brauchen Beratungsangebote, die auf ihre Situation - möglicherweise in einem Identitätskonflikt stehend - zugeschnitten sind.

Die Beratungsangebote sind deshalb zielgruppenspezifisch und kultursensibel weiterzuentwickeln, insbesondere sind interkulturelle Beratungsansätze verstärkt zu implementieren. Hierzu gehören neben der Mehrsprachigkeit insbesondere das Wissen über unterschiedliche kulturelle Identitäten und Wertesysteme, Traditionen und religiösen Vorstellungen.

Darüber hinaus stellt sich häufig eine weitere Zugangshürde: Ein großer Anteil der Ratsuchenden unterliegt einer extrem hohen sozialen Kontrolle durch Familienangehörige/ Mitglieder aus der Community, die es ihnen erheblich erschwert, eine externe Beratungseinrichtung aufzusuchen. Insoweit haben sich flankierend auch mehrsprachige Telefon-Hotlines und Online-Beratungsangebote als Erleichterung für den Zugang zu Beratung erwiesen, da sie nicht aufgesucht werden müssen.

Zwangsverheiratungen können Menschen aus allen Communities betreffen, die sehr häufig die beschriebenen Zugangshürden aufweisen.

Deshalb ist für die Verbesserung der Erreichbarkeit von Hilfeangeboten eine Weiterentwicklung von Kooperations- und Vernetzungsstrukturen auch mit Schlüsselpersonen aus den jeweiligen Communities sowie mit Migrantenselbstorganisationen wichtig. Diese können wichtige Multiplikatoren für interkulturelle Beratungsangebote sein. Als Steuerungsinstrumente können entsprechende Ziel- und Leistungsvereinbarungen dienen, die eine verbindliche Kooperation und Vernetzung von Beratungsstellen mit Religionsgemeinden und/oder Migrantenselbstorganisationen vorsehen.

Empfehlungen:

Für die Weiterentwicklung ergeben sich die nachstehenden Empfehlungen:

- Die Beratungsansätze sind interkulturell, zielgruppenspezifisch und mehrsprachig weiter zu entwickeln.

- Als niedrigschwellige Angebote sollen flankierend mehrsprachige Telefonhotlines und Online-Beratungsangebote implementiert werden.
- Um für die Betroffenen die Erreichbarkeit der Angebote zu verbessern, soll die Einbeziehung und Zusammenarbeit mit Schlüsselpersonen aus den Communities und Migrantenselbstorganisationen ausgebaut werden.

3.1.2. Handlungsfeld Sozialraum

Dem lokalen Gemeinwesen kommt beim Schutz Betroffener von familiärer Gewalt und Zwangsverheiratung sowie bei der Eindämmung derartiger Gewalthandlungen im Stadtteil eine wichtige Funktion zu. Viele Betroffene sehen gerade familiäre Gewalt und Zwangsverheiratung als Privatsache, die es aus den bereits an anderer Stelle dargestellten Gründen zu tabuisieren gilt.

Das bedeutet, dass von familiärer Gewalt und Zwangsverheiratung betroffene junge Frauen und auch Männer nicht über ihre Gewalterfahrungen sprechen. Dies hat zur Folge, dass sie nur sehr schwer oder gar nicht vom bestehenden Hilfesystem erreicht werden. Professionelle Beratungs- und Unterstützungsangebote, staatliche Strafverfolgung und Maßnahmen des Opferschutzes können folglich nicht allein Hilfe, Unterstützung und Prävention gewährleisten.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Es stellt sich somit die Herausforderung zusätzlich zivilgesellschaftliche Mechanismen wie der Aus- und Aufbau sozialer Netzwerke im Stadtteil zu entwickeln, welche den Opfern von Zwangsverheiratungen Schutz und Unterstützung bieten.

In diesem Kontext ergibt sich ebenso die Notwendigkeit, Migrantenorganisationen und Schlüsselpersonen aus dem Stadtteil in die Aufklärungs-, Beratungs- und Interventionsarbeit einzubinden. Die dafür erforderliche Kooperation ist nicht selbstverständlich, sie verlangt Sensibilität für kulturelle Unterschiede bei allen im Stadtteil ansässigen Akteuren und Einrichtungen.

Es sind deshalb zusätzlich - zu den bisher beschriebenen Handlungsfeldern - neue sozialraumbezogene Handlungswege und Aktionen zur Eindämmung und Prävention von familiärer Gewalt und Zwangsverheiratung im Stadtteil zu entwickeln.

Empfehlungen:

1. Förderung der Enttabuisierung von familiärer Gewalt im Stadtteil durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit, die das spezifische Gewaltphänomen lokal sichtbar macht, verknüpft mit positiven Botschaften zur Prävention und Intervention gegen Zwangsverheiratung.
2. Aktivierung und Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern zum Aufbau sozialer Netzwerke zur Förderung der Interventionsbereitschaft und Zivilcourage
3. Einbeziehung von Migrantenselbstorganisationen in die präventive Arbeit, um Partizipation, Kompetenz und Akzeptanz bei der gemeinsamen Bekämpfung von Zwangsverheiratungen im Sozialraum zu gewinnen und zu etablieren.

3.2. Intervention**3.2.1. Jugendhilfe**

Sind minderjährige Mädchen oder Jungen bzw. junge Volljährige von einer Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen, so ist das Jugendamt eine zentrale Anlaufstelle.

§ 1 Abs. 1 SGB VIII garantiert jedem jungen Menschen das Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Dieses Recht schließt nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 SGB VIII insbesondere den Schutz ein, wenn sein Wohl gefährdet ist. Drohende Zwangsverheiratungen gefährden das Wohl junger Menschen besonders schwerwiegend. Es ist somit eine Aufgabe der Jugendhilfe, junge Menschen vor Zwangsverheiratung zu schützen. In diesem Gesamtkonstrukt sind Jugendliche nicht nur bis zu ihrer Volljährigkeit vor den Angriffen ihrer Familien zu schützen, sondern ihnen sind entsprechend auch jugendhilferechtliche Leistungen wie Beratung, Unterstützung und Schutz gewähren. Darüber hinaus sind sie davor zu schützen, durch ihre Familien oder Dritte ins Ausland verbracht zu werden

Schutz auf Grund des SGB VIII kann ohne Ansehen des Geschlechts in Anspruch genommen werden – Differenzierungen sind diesbezüglich für den Einzelfall im Rahmen der konkreten Hilfemaßnahmen zu beachten. Bei der Ausgestaltung der Hilfen ist zwischen Minderjährigen und jungen Volljährigen zu unterscheiden. Des Weiteren spielen auch der Aufenthaltsstatus sowie der Aufenthaltsort der Betroffenen eine Rolle.

3.2.1.1. Hilfen für Minderjährige

Beratung ohne Kenntnis der Personensorgeberechtigten

Minderjährige können sich gemäß § 8 Abs. 3 SGB VIII ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten von den Jugendämtern beraten lassen, wenn die Beratung aufgrund einer Not- und Konfliktlage erforderlich ist und solange durch die Mitteilung an den Personensorgeberechtigten der Beratungszweck vereitelt würde. Die Not- und Konfliktlage muss dabei nicht mit einer Gefahr für Leib oder Leben verbunden sein. Sie muss allerdings einen Einfluss auf die Entwicklung und physische oder psychische Befindlichkeit des Jugendlichen haben und befürchten lassen, dass ohne die Beratung für den Jugendlichen eine Beeinträchtigung der Entwicklung eintritt.² Diese Voraussetzungen sind bei einer drohenden oder bestehenden Zwangsverheiratung in jedem Fall erfüllt, so dass hiervon betroffene Mädchen und Jungen eine, ggf. anonyme, Beratung durch das Jugendamt in Anspruch nehmen können. Dabei kann es sich auch um einen längerfristigen Beratungsprozess handeln, in dem der beratenden Person ein Schweigerecht gegenüber den Erziehungsberechtigten zusteht, soweit konkrete Tatsachen vorliegen, welche bei Information der Erziehungsberechtigten die unmittelbare oder gegenwärtige Gefahr einer körperlichen oder seelischen Schädigung der minderjährigen Person wahrscheinlich machen.

Es besteht ein Leistungsanspruch des Kindes oder Jugendlichen auf die Beratung – die Kann-Regelung der Vorschrift bezieht sich nur auf die Befugnis des Jugendamtes, Kinder und Jugendliche bei Vorliegen der Voraussetzungen ohne Kenntnis der Personensorgeberechtigten zu beraten (Wiesener a.a.O. § 8 Rn 46).

Schutzauftrag

Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, so hat es nach § 8a Abs. 1 SGB VIII das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte abzuschätzen und ggf. geeignete Hilfen anzubieten bzw. erforderliche Maßnahmen zu ergreifen.

Zwangsverheiratungen stellen einen schwerwiegenden Verstoß gegen elementare Menschen- und Grundrechte dar. Die begründete Annahme einer (drohenden) Zwangsverheiratung/Zwangsehe bei Minderjährigen genügt daher ausnahmslos, um den Konflikt als eine Form der Kindeswohlgefährdung zu qualifizieren. Weitere mit der Konfliktsituation verbundene Gefahren sind außerdem zu prüfen und zu berücksichtigen.

² Wiesner, Kommentar zum SGB VIII, § 8 Rn 42a, 3. Auflage 2006

Nach § 8 a Abs. 1 SGB VIII sind die Personensorgeberechtigten grundsätzlich in die Gefährdungseinschätzung einzubeziehen. Dies gilt allerdings nur, soweit hierdurch der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen nicht in Frage gestellt wird. Speziell im Falle einer drohenden oder bestehenden Zwangsverheiratung ist sorgfältig zu prüfen, ob eine Einbeziehung der Personensorgeberechtigten möglich ist oder ob eine solche dem Schutz des Kindes gerade zuwider laufen würde.

Hält das Jugendamt das Tätigwerden des Familiengerichts für erforderlich, so hat es nach § 8 a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII das Gericht anzurufen; dies gilt auch, wenn die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Die Fachkräfte des Jugendamtes befinden sich in der schwierigen Situation, die Gefährdungslage durch eine drohende Zwangsheirat zu erkennen, das Ausmaß der Gefährdung einzuschätzen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Fachkräfte müssen daher zum Phänomen einer Zwangsheirat und die damit verbundene Gefährdungslage für die betroffenen Personen sensibilisiert und darüber umfassend informiert sein. Das bedeutet auch, dass die Jugendamtsmitarbeiterinnen und Jugendamtsmitarbeiter in dem Bewusstsein handeln müssen, dass in Fällen von Zwangsverheiratung die Interessen der Eltern mit dem Interesse des Kindes immer auseinanderfallen und die Elterninteressen zum Schutz des Kindeswohls entsprechend nachrangig zu berücksichtigen sind. Parteilichkeit für die betroffenen Jugendlichen ist geboten.

Das Jugendamt ist darüber hinaus verpflichtet, auf jegliche Anhaltspunkte, die auf eine Zwangsverheiratung hindeuten, zu reagieren. Denn viele Betroffene trauen sich aus Angst vor den familiären Folgen nicht, sich an eine öffentliche Stelle zu wenden und bagatellisieren diesen gegenüber die Tatsachen. Oft befürchten sie, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sofort Kontakt zu den Eltern aufnehmen, die Situation dann eskaliert und ihnen die erhoffte Hilfe verwehrt bleibt. Daher ist es wichtig, die jungen Menschen ihrerseits über die Rolle und Funktion des Jugendamtes und die bestehenden Handlungsmöglichkeiten zu informieren.

In diesem Zusammenhang kommt auch der Überwindung sprachlicher Barrieren – ggf. durch die Hinzuziehung von Dolmetscherinnen bzw. Dolmetschern oder mehrsprachige Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter der Jugendämter - eine Hohe Bedeutung zu. Im Rahmen der Einstellungspraxis bei den Jugend-, Sozial-, Ausländerämtern, im Bereich der Beratungsstellen, der

offenen Jugendarbeit sowie der Jugendhilfeeinrichtungen sollte diesem Aspekt größere Beachtung geschenkt werden.

Geeignete Hilfen im Rahmen des SGB VIII können sein:

Hilfe zur Erziehung

Als Hilfen zur Erziehung kommen gemäß §§ 27 ff. SGB VIII sowohl ambulante Leistungen wie beispielsweise die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII und die sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) als auch stationäre Leistungen wie die Unterbringung in einer Pflegefamilie oder in einer betreuten Wohnform (§§ 33, 34 SGB VIII) in Betracht. Diese Hilfen haben allerdings zur Voraussetzung, dass die Personensorgeberechtigten mit der Gewährung der Hilfen einverstanden sind, was im Rahmen einer drohenden Zwangsverheiratung nur in seltenen Ausnahmefällen zu erwarten sein dürfte. Es muss daher meistens die Übertragung der Personensorge auf einen Vormund beim Familiengericht beantragt werden. Als nachsorgende Betreuung kommen Leistungen nach § 35 a SGB VIII in Betracht, wenn kausal zur (drohenden) Zwangsverheiratung eine seelische Behinderung droht oder bereits besteht.

Inobhutnahme

Das Jugendamt ist gemäß § 42 Abs. 1 SGB VIII berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn eine dringende Gefahr für das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen die Inobhutnahme erfordert. Eine solche Gefahr liegt bei einer drohenden Zwangsverheiratung vor.

Eine Inobhutnahme hat gerade auch dann zu erfolgen, wenn das Kind oder der Jugendliche hierum bittet. Schon das in einer solchen Bitte zum Ausdruck kommende subjektive Schutzbedürfnis löst die Pflicht der Behörde zum Handeln aus, ohne dass es einer Begründung der Bitte durch das Kind bzw. den Jugendlichen oder einer Vorprüfung der Situation durch das Jugendamt bedarf. Nur so kann das mit der Regelung verfolgte Ziel, einen effektiven und unkomplizierten Schutz des Kindes oder Jugendlichen in Konfliktsituationen zu gewährleisten, erfüllt werden (OVG Lüneburg, Beschluss vom 18.09.2009 – 4 LA 706/07).

Bei der Inobhutnahme handelt es sich um eine vorläufige Unterbringung der Minderjährigen bei einer geeigneten Person oder in einer geeigneten Einrichtung. Eine Zustimmung der Personensorgeberechtigten ist nicht vorauszusetzen, wenn dies dem Schutze des Kindes oder des Jugendlichen zuwiderlaufen würde. Die Personensorgeberechtigten sind jedoch unverzüglich von der Inobhutnahme zu unterrichten, um mit ihnen das Gefährdungsrisiko abzuschätzen. Widersprechen die Personensorge- oder Erziehungsberechtigten der Inob-

hutnahme, hat das Jugendamt nach § 42 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII unverzüglich das Kind oder den Jugendlichen den Personensorge- oder Erziehungsberechtigten zu übergeben oder eine Entscheidung des Familiengerichts über die erforderlichen Maßnahmen zum Wohl des Kindes oder des Jugendlichen herbeizuführen. Eine frühzeitige hinreichende Information der zuständigen Familiengerichte ist daher geboten.

In Verfahren wegen einer Kindeswohlgefährdung nach § 1666, 1666a BGB soll das Gericht mit den Eltern und in geeigneten Fällen auch mit dem Kind oder dem Jugendlichen erörtern, wie einer Gefährdung des Kindeswohls begegnet werden und welche Folgen die Nichtanahme notwendiger Hilfen haben kann (§ 157 FamFG). Widersprechen die Belange des Kindes oder Jugendlichen denen der Eltern, ist ein Verfahrensbeistand einzusetzen, der die Interessen des Kindes/Jugendlichen im gerichtlichen Verfahren zur Geltung bringt.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Aufgrund der bestehenden besonderen Gefährdungslage sollten die von einer Zwangsverheiratung betroffenen bzw. bedrohten Personen in anonyme Schutzeinrichtungen untergebracht werden können, die eine schnelle und unbürokratische Aufnahme gewährleisten (vgl. hierzu Ziffer 3.2.3).

Die aktuelle Adresse des Kindes oder Jugendlichen darf den Eltern dabei in keinen Fall bekannt gegeben werden.

Eine Unterbringung an vom bisherigen Wohnort entfernten Orten zieht allerdings häufig Probleme mit der örtlichen Zuständigkeit nach sich. Beispielsweise ist die Kostenerstattung bei vorläufigen Leistungsverpflichtungen (§ 89 c SGB VIII) in der Praxis nicht selten strittig. Zuständigkeitsfragen der Jugendämter hinsichtlich der Finanzierungsverpflichtungen und -modalitäten bedürfen daher einer Klarstellung.

3.2.1.2. Hilfen für junge Volljährige

Auch bei jungen Frauen und Männern bis zum Alter von 21 Jahren kommt Jugendhilfe in Form von Hilfe für junge Volljährige in Betracht.

Nach § 41 Abs. 1 SGB VIII soll Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist.

Gemäß § 41 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 34 SGB VIII ist auch eine stationäre Unterbringung möglich. Diese umfasst den notwendigen Unterhalt und die Krankenhilfe der Leistungsberechtigten.

Da die Regelung als „Soll-Leistung“ ausgestaltet ist, gewährt sie dem Leistungsberechtigten im Regelfall einen Rechtsanspruch auf die Hilfe. Eine Ablehnung ist bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nur dann zulässig, wenn ein atypischer Sachverhalt dies ausnahmsweise erlaubt. Dabei spielt u.a. die Intensität der Gefährdung der Entwicklung des jungen Menschen eine Rolle. Es obliegt dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe, eine Ausnahmesituation zu begründen und zu beweisen (Wiesner, a.a.O., § 41 RN 25).

Die für Jugend und Familie sowie die für Gesundheit und Soziales zuständigen Senatsverwaltungen in Berlin haben folgende Kriterien für die Einschätzung der Persönlichkeitsentwicklung der Zielgruppe des § 41 SGB VIII aufgestellt (vgl. Gemeinsames Rundschreiben „Hinweise zur Abgrenzung der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII und §§ 67, 68 SGB XII“):

„Grad der Autonomie, Durchhalte- und Konfliktfähigkeit, Stand der schulischen bzw. beruflichen Bildung, Beziehungen zur sozialen Umwelt, Fähigkeiten zur Bewältigung der Anforderungen des täglichen Lebens“.

Gemessen an diesen Kriterien unterscheidet sich der Hilfebedarf insbesondere junger volljähriger Frauen häufig nicht von dem der Minderjährigen. Denn die Erziehung der jungen Menschen war meist gerade nicht auf Selbstständigkeit oder eigene Entscheidungsfähigkeit ausgerichtet. Oftmals wurde eine hinreichende schulische oder berufliche Bildung unterbunden. Auch haben die Frauen teilweise über Jahre hinweg Misshandlungen in der Familie erfahren und sind daher traumatisiert. Nach ihrer Flucht werden sie dann mit erheblichen Anforderungen konfrontiert, die über die üblichen Schwierigkeiten bei der Ablösung von der Familie bei weitem hinausgehen (Abbruch aller vorherigen sozialen Bezüge, anhaltende Gefährdung/Bedrohung durch die Familie, Anonymisierung, potentielle Isolation, Verlassen der Heimatregion). Nicht zuletzt auf Grund der in diesen Fällen zu beobachtenden Isolierung der jungen Menschen durch das Elternhaus dürfte ein Hilfebedarf fast immer zu bejahen sein.

Weiterentwicklungsbedarfe

In der Praxis ist die Anwendung der Hilfe für junge Volljährige bisher mit Zugangsschwierigkeiten verbunden, insbesondere wenn der junge Mensch vorher Angebote der Jugendhilfe nicht in Anspruch genommen hat.

Häufig gehen die Jugendämter - wie in der Expertenanhörung bestätigt wurde - davon aus, dass vor allem bei jungen Frauen, denen vor Eintritt der Volljährigkeit keine Leistungen der Jugendhilfe gewährt wurden, eine ausreichende Selbstständigkeit vorliegt. Daher wird oft auf andere Sozialleistungen, insbesondere nach dem SGB II und dem SGB XII, verwiesen.

Gemäß § 10 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII sind Leistungen nach §§ 3 Absatz 2 und 14 bis 16 SGB II zur Eingliederung in Arbeit gegenüber Leistungen nach SGB VIII vorrangig. Bei einer vorliegenden Konkurrenzsituation, wenn eine betroffene Person also gleichermaßen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit als auch nach § 41 SGB VIII beanspruchen kann, geht eine im Einzelfall angezeigte Leistung für Unterkunft nach § 22 SGB II vor. Damit werden auch von Zwangsverheiratung Betroffene nach Absatz 2a dieser Vorschrift faktisch meist auf die Unterkunft bei ihren Eltern verwiesen. Ausnahmen hierzu können bei schwerwiegenden Gründen zwar geltend gemacht werden. Sie erfordern aber ein weiteres bürokratisches Verfahren und einen hohen Darlegungsaufwand seitens der jungen volljährigen Person, was für von Zwangsverheiratung Betroffene in der meist länger andauernden Gefährdungssituation unzumutbar ist.

Im Schrifttum (Wiesner, Kommentar zu SGB VIII, § 41, Rn. 60, 3. Aufl. 2006 und Münder, Frankfurter Kommentar SGB VIII, § 41, Rn. 17, 24, 6. Aufl. 2009) wird betont, dass die beschriebene Gesetzeskonkurrenz nicht besteht, wenn altersgruppenspezifische Probleme im Hinblick auf die Persönlichkeitsentwicklung vorrangig eine intensive sozialpädagogische Unterstützung erfordern. Steht daher das Hilfeziel Verselbstständigung durch Persönlichkeitsentwicklung, im Mittelpunkt der Maßnahme, sind demnach begleitende Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen ebenfalls durch die Jugendhilfe zu leisten. Der letztbeschriebene Fall wird für von Zwangsverheiratung Betroffene grundsätzlich zutreffen. Abgrenzungsprobleme führen in der Praxis jedoch dazu, dass Hilfen nach § 41 SGB VIII nicht gewährt werden, obwohl ein Anspruch zu bejahen wäre.

Hinzu kommt, dass auch für junge Volljährige in Zusammenarbeit mit Polizei und Ordnungsbehörden Maßnahmen zum Schutz vor Gefährdungen ihrer Person getroffen werden müssen. Der Anspruch auf stationäre Hilfe ist diesbezüglich nicht ausreichend. Die Zusammenarbeit mit Ordnungs- und Polizeibehörden erfordert bislang nicht selten einen hohen Zeitaufwand.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass junge Frauen nach Eintritt der Volljährigkeit teilweise nicht in Einrichtungen der Jugendhilfe, sondern in Frauenhäusern untergebracht werden. Dies kann problematisch sein, wenn die volljährigen jungen Frauen auf Grund ihrer Entwicklungsverzögerungen die Anforderungen an Selbstständigkeit und Eigenständigkeit

nicht erfüllen können, die die Frauenhäuser voraussetzen. Insofern sollten auch junge Volljährige in Einrichtungen der Jugendhilfe bzw. in spezielle Schutzeinrichtungen aufgenommen werden können.

Die Anhörung von Experten und Expertinnen in Berlin im Dezember 2010 hat bestätigt, dass Frauenhäuser zwar sofortigen Schutz bieten, in vielen Fällen hingegen den spezifischen Bedarfslagen der Betroffenen nicht gerecht werden können (vgl. Ausführungen unter 3.2.3. zu Frauenhäuser).

Soweit bei jungen Volljährigen eine Zuständigkeit der Jugendhilfe bejaht wird, sind außerdem Zuständigkeitsfragen im Zusammenhang mit Finanzierungspflichten ein zentraler strittiger Punkt, beispielsweise die Definition des tatsächlichen Aufenthaltsortes vor Beginn der Leistung (§ 86 a Abs. 3 SGB VIII). Hier gilt es ebenso wie bei minderjährigen Betroffenen, die Umsetzung der Finanzierungszuständigkeiten in der Praxis sicherzustellen.

Beratung

Das Recht auf Beratung (vgl. Ziffer 3.2.1.1.) steht auch jungen Volljährigen gemäß § 1 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII zu.

3.2.1.3. Hilfen für über 21 Jährige

Die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt. In begründeten Einzelfällen soll sie gemäß § 41 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden. Ein Anspruch nach § 41 SGB VIII besteht insbesondere bei einer seelischen Behinderung bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres.

In Literatur (vgl. Wiesner, a.a.O., § 41 Rn 26a) und Praxis wird vertreten, dass eine Hilfe für junge Volljährige nach der Vollendung des 21. Lebensjahres nicht mehr begonnen werden kann. Dies führt in der Praxis dazu, dass für über 21-Jährige in der Regel keine Leistungen nach SGB VIII erbracht werden. Für diese Zielgruppe müssen daher Hilfemaßnahmen in anderen Handlungsfeldern – außerhalb der Jugendhilfe – angeboten werden.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Es sollte auch zur Diskussion gestellt werden, ob in welchen Fällen und in welchem Umfang Jugendhilfeleistungen gemäß § 41 SGB VIII erbracht werden können, wenn diese jungen Volljährigen von Zwangsverheiratung bedroht oder betroffen sind. Der Leistungsumfang wä-

re dann im Licht der gesetzlichen Kriterien „junge Volljährige“ (nach § 7 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres) und

„solange die Hilfe auf Grund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist“ für besonders schwerwiegende Fälle auszuweiten. Die über lange Zeiträume eingeschränkte Lebensführung der Opfer, Traumatisierungen und die intensive Gefährdung der Weiterentwicklung der Betroffenen sind hierbei als Kriterien heranzuziehen.

3.2.1.4. Leistungen der Jugendhilfe für ausländische Kinder, Jugendliche und junge Volljährige

Um Leistungen der Jugendhilfe nach § 2 Abs. 2 SGB VIII, wie beispielsweise Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII oder Hilfe für junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII beanspruchen zu können, müssen sich ausländische Kinder, Jugendliche bzw. junge Volljährige gemäß § 6 Abs. 2 SGB VIII grundsätzlich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in Deutschland aufhalten.

Für die Erfüllung anderer Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 3 SGB VIII findet das Achte Sozialgesetzbuch dagegen auf Ausländer wie auf Deutsche in gleicher Weise Anwendung. Da beispielsweise die Inobhutnahme zu den „anderen Aufgaben“ nach § 2 Abs. 3 SGB VIII gehört, sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe unbeschleunigt der Herkunft oder des Aufenthaltsstatus von betroffenen Minderjährigen verpflichtet, vorläufige Schutzmaßnahmen zu ergreifen (§§ 6 Abs. 1 und 2 sowie 42 Abs. 1 SGB VIII).

Das Ermessen des Jugendamtes ist bei einer entsprechend gewichtigen Gefahrenlage, die bei einer drohenden oder bereits vollzogenen Zwangsverheiratung regelmäßig vorliegen wird, insoweit auf Null reduziert.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Aus der Formulierung „Ausländer können Leistungen nach diesem Buch nur beanspruchen, wenn sie rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben“ in § 6 Abs. 2 SGB VIII folgt, dass Ausländer, die keinen gewöhnlichen und / oder keinen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland haben, die gewünschte Leistung, auf die ein Deutscher einen Anspruch hätte, im Ermessenswege erhalten können. Aufgrund der besonderen Notsituation, in der sich von Zwangsverheiratung betroffene oder bedrohte Personen befinden, haben die Jugendämter stets zu prüfen, ob den Ausländern, die die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 SGB VIII nicht erfüllen, dennoch Leistungen im Sinne des § 2 Abs. 2 SGB VIII im Wege einer Ermessensentscheidung gewährt werden können.

3.2.1.5. Aufenthaltsort der Betroffenen

Wenn sich der Aufenthalt der Betroffenen, etwa durch eine bevorstehende Ferienverheiratung oder Heiratsverschleppung, ins Ausland verlagert hat, kann die örtliche Jugendhilfe Bezug auf vorbereitende Maßnahmen nehmen, die bereits in Erwartung einer Krise in die Wege geleitet wurden.

Weiterentwicklungsbedarfe:

In der Praxis bestehen zum Teil Unklarheiten, wie weit die Zuständigkeit der Jugendämter eine Hilfe bis hin ins Ausland zulässt und in welcher Weise Auslandsvertretungen einbezogen werden dürfen. Hierzu bedarf es einer Klärung.

Empfehlungen für den Bereich der Jugendhilfe

Sensibilisierung und Schulung der Fachkräfte

Damit Fachkräfte, insbesondere der öffentlichen und freien Jugendhilfe, die Gefährdungslage durch drohende Zwangsverheiratungen erkennen, den Handlungsbedarf angemessen einschätzen und geeignete Maßnahmen ergreifen können, bedarf es einer stetigen Sensibilisierung und Weiterqualifizierung durch Schulungen, Fortbildungen, Fachtagungen, Supervision u.ä. Es sind Kompetenzen zu stärken, die befähigen, interkulturelles Verständnis zu üben, in der Sprache der Betroffenen zu kommunizieren und eine intensive psychosoziale Betreuung zu gewährleisten.

Benennung zentraler Ansprechpersonen

In jedem Jugendamt, bei speziellen Trägern, aber auch bei Familiengerichten, Ausländerbehörden und Polizeidienststellen sollten einzelne zentrale Ansprechpersonen benannt werden, die über eine besondere Fachkompetenz im Umgang mit den von Zwangsverheiratung betroffenen Personen verfügen und dementsprechend schnell auf einen Hilfebedarf reagieren können. Dazu sollten auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechtsantragsstellen bei den Familiengerichten geschult werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die Vergabe kurzfristiger Termine außerhalb der Sprechzeiten sowie außerhalb des Dienstgebäudes an geeigneten Orten (z.B. Schule, Arztpraxis) ermöglicht werden.

Die speziell benannten Ansprechpartner/innen könnten - ggf. über eine Internetplattform - eine Vernetzung und gegenseitige Information und Beratschlagung unterhalten. Sie sind nicht nur in der Intervention, sondern bereits stark im präventiven Bereich gefordert.

Wahrung der Anonymität der Betroffenen

Im Falle einer Flucht der oder des Betroffenen vor der Familie muss gewährleistet sein, dass diese bzw. dieser nicht durch Dritte ausfindig gemacht werden kann. Insofern sollte das Jugendamt beispielsweise im Falle einer Inobhutnahme erst dann Kontakt zu den Eltern aufnehmen, wenn die Inobhutnahme bereits erfolgt ist. Auch gegenüber dem Familiengericht sollten Aufenthaltsort und Adresse der oder des Betroffenen nicht mitgeteilt werden. Zudem ist eine von seiner Familie getrennte Anhörung der betroffenen Person zu beantragen, um eine Konfrontation zu vermeiden und eine Einschüchterung der Betroffenen zu verhindern. Schließlich ist bei der Meldebehörde die Eintragung eines Sperrvermerks in das Melderegister sowie Auskunftssperren bei Institutionen und Behörden, wie Banken, Arbeitsvermittlung, Berufsschulen etc. zu beantragen.

Länderübergreifende Verfahrensrichtlinien zur Anwendung der Vorschriften zur örtlichen Zuständigkeit und Kostentragung

Die Interpretationsschwierigkeiten der Verwaltungspraxis zu Fragen der örtlichen Zuständigkeit und damit meistens verbunden mit der Kostentragung, indem z.B. Begriffe wie „tatsächlicher Aufenthalt“, „gewöhnlicher Aufenthalt“ und „vor Beginn der Leistung“ unterschiedlich ausgelegt werden, führen immer wieder zu Verzögerungen bei der Leistungserbringung bei Minderjährigen wie auch bei jungen Volljährigen. Um eine möglichst einheitliche Klarstellung für das praktische Verwaltungshandeln zu erreichen, sind Verfahrensvereinbarungen der Jugendämter untereinander und/oder Empfehlungen zur Vorgehensweise durch die Länder unter Einbeziehung der Jugendämter nötig. Darin ist insbesondere auch vorzusehen, dass die Regelungen der §§ 86 d SGB VIII und 43 SGB I konsequent anzuwenden sind. Hiernach hat bei ungeklärter örtlicher und/oder sachlicher Zuständigkeit der zuerst von einem jungen Menschen in Anspruch genommene Sozialleistungsträger vorläufige Leistungen zu erbringen.

Umgang mit jungen Volljährigen/ bundesweite Kooperationsvereinbarung

Die in der Verwaltungspraxis bestehenden Interpretations- und Abgrenzungsschwierigkeiten bei Hilfen für junge Volljährige (insb. nach SGB VIII und II) stellen im Einzelfall ein gravierendes Problem dar, so dass Betroffenen im Ergebnis nicht geholfen wird oder sie faktisch auf ihr Elternhaus zurückverwiesen werden, in dem sie jedoch einer hohen Gefahr ausgesetzt sind. Es ist daher notwendig, die einschlägigen Vorschriften der SGB VIII und II mit dem Ziel der Rechtsklarheit zu überprüfen. Denkbar wäre sowohl eine Klarstellung der Vorschrift des § 41 SGB VIII als auch eine Öffnung des Verweises von jungen Menschen auf die Unterbringung im Elternhaus in § 22 Abs. 2a SGB II. Das Anliegen, gefährdete junge Volljährige genauso wie von Zwangsverheiratung betroffene Minderjährige zu schützen, sie also ggf. auch

in einer speziellen Schutzeinrichtung unterzubringen (vgl. hierzu Ziffer 3.2.3.), ist dabei gleichfalls zu berücksichtigen.

Unabdingbar ist jedenfalls eine systematische Kooperation der verschiedenen Leistungsträger. Insoweit sollten die beteiligten Ämter ein abgestimmtes Verfahren der Zusammenarbeit einführen. Sinnvoll wäre hierbei die Entwicklung entsprechender Empfehlungen durch die Länder.

Hilfen bei einer drohenden Ferienverheiratung oder Heiratsverschleppung

Bei dem Verdacht einer drohenden Ferienverheiratung oder einer Heiratsverschleppung sollten gemeinsam mit der betroffenen Person verschiedene Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden. Hier ist vor allem an schriftliche Willenserklärungen der Betroffenen zu denken, die unmissverständlich darlegen, dass sie einen ggf. dauernden Aufenthalt zum Zweck der Heirat/Ehe im Ausland sowie diese selbst ablehnen. Weiterhin sollte die genaue Adresse des Aufenthaltsortes beim Jugendamt hinterlegt werden. Auch ist es notwendig, dass die betroffene Person ein Handy sowie eine Kopie des Passes mit sich führt, um Nachforschungen nach dem Verbleib sowie eine Rückkehr zu ermöglichen. Zu konkreten Empfehlungen in Verdachtsfällen sollte zentral eine Empfehlungsliste erarbeitet werden, in die die einzelnen Jugendämter ihre praktischen Erfahrungen einfließen lassen.

3.2.2. Frauenhäuser

Frauenhäuser sind für viele junge volljährige Frauen, die von Zwangsverheiratung bedroht oder von den Auswirkungen einer vollzogenen Zwangsverheiratung betroffen sind, ein sicherer Ort, der ihnen rund um die Uhr Schutz bietet. In vielen Fällen können die Frauenhäuser aber keine bedarfsgerechten sowie zielgruppenspezifischen Betreuungskonzepte anbieten, die aber notwendig wären.

Wie bereits unter Ziffer 3.2.1.2. beschrieben ist allerdings anzumerken, dass sich die Problemlagen und Unterstützungsbedarfe bei drohender Zwangsverheiratung oft von der Situation der Frauen, die sich aufgrund von Gewalt durch ihren Lebenspartner im Frauenhaus befinden, erheblich unterscheiden. Die Expertenanhörung im Dezember 2010 in Berlin hat dies bestätigt. Der Arbeitsansatz in vielen Frauenhäusern beruht auf dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“, welcher ein gewisses Maß an Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit erfordert, was die hier im Blickpunkt stehende Zielgruppe oftmals überfordert. Hinzu kommt der Verlust des gesamten familiären Umfeldes und sozialen Netzwerkes – das bedeutet für die Betroffenen eine erhebliche zusätzliche Belastung.

Die Betreuungskonzepte der Frauenhäuser sind demgegenüber oftmals nicht an den Spezifika dieser Betroffenenengruppe ausgerichtet

Weitertwicklungsbedarfe:

Nur wenige Frauenhäuser haben sich bislang auf die Bedarfe, Bedürfnisse und spezifischen Problemlagen von jungen Frauen mit Migrationshintergrund eingestellt

und arbeiten bereits mit interkulturellen Methoden in interkulturell zusammengesetzten Teams. Die in vielen Fällen vorhandene starke Familienbindung, die in anderen Kulturen eine weitaus größere Bedeutung als in Deutschland hat, muss ihren Niederschlag in zielgruppenspezifischen Betreuungskonzepten finden.

Eine Zugangshürde für die jungen Frauen ist weiterhin, dass die Frauenhaus-Finanzierung in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Insbesondere in den Frauenhäusern, deren Finanzierungsgrundlage sich auf eine individuelle Refinanzierung durch die Bewohnerinnen über staatliche Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII gründet, ist die notwendige Niedrigschwelligkeit des Zugangs oftmals erschwert: Gerade junge Migrantinnen können häufig keine Ansprüche nach dem SGB II bzw. SGB XII geltend machen. Das gilt insbesondere für junge Frauen, die sich in einer Ausbildung befinden und einen Anspruch auf BAföG haben, wobei dann die Ansprüche nach dem SGB II bzw. SGB VIII ausgeschlossen sind.

Erschwerend wirkt die Regelung in § 22 Abs. 2 a Ziffer 1 SGB II, dass unter 25 Jährige nur aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verweisen werden können (s.a. Punkt 3.2.1.2).

Hier müssen Lösungen bei der Kostentragungspflicht angestrebt werden, die den Schutz- und bedarfsgerechten Betreuungsgedanken vorrangig Rechnung tragen.

Empfehlungen:

1. Einrichtung von speziellen Schutz- und Kriseneinrichtungen für von Zwangsverheiratung betroffene oder bedrohte Frauen,
2. Weiterentwicklung von spezifischen interkulturellen Betreuungskonzepten in bestehenden Frauenhäusern,
3. Abbau von Zugangshürden, die durch die unterschiedlichen Modalitäten in der Frauenhausfinanzierung bestehen.

3.2.3. Allgemeine Anforderungen an Unterbringungseinrichtungen

Die besondere Gefährdungslage, in der sich die von einer Zwangsverheiratung bedrohten oder betroffenen Personen befinden, erfordert Notaufnahmepplätze, welche eine schnelle und anonyme Unterbringung sowie eine fachlich gebotene Begleitung gewährleisten.

Zwar nehmen teilweise auch die vorhandenen Jugendhilfeeinrichtungen und Frauenhäuser von Zwangsverheiratung bedrohte Menschen auf. Diese sind aber häufig weder auf die besonderen Erfordernisse der Anonymität noch auf die spezifischen Bedarfe dieser Zielgruppe ausgerichtet (vgl. Punkt 3.2.2.).

Weiterentwicklungsbedarfe:

Die Betroffenen benötigen eine geschlechtergetrennte Unterbringung in Schutzräumen mit einem sensibilisierten, interkulturell besetzten Mitarbeiterinnen- bzw. Mitarbeiterteam, welches Fachkompetenzen im Umgang mit den Themen Zwangsverheiratung und Gewalt im Namen der Ehre hat.

Die Notaufnahmepplätze sollten dabei zum einen bundesweit so verteilt sein, dass die meist massiv bedrohten Betroffenen aus Sicherheitsgründen an einen weiter entfernten Ort untergebracht werden können. Zum anderen ist die Finanzierung so zu gestalten, dass die Leistungserbringung auch vor einer tatsächlichen Klärung der Kostenträgerschaft erfolgt.

Die Zufluchtsstätten müssen absolute Anonymität sicherstellen und ggf. eine 24-Stunden Betreuung abdecken. Neben einer Lebens- und Wohnmöglichkeit soll den Betroffenen Unterstützung in Lebensbereichen, in denen sie Bedarfe zeigen, gewährt werden (beispielsweise bei der Auseinandersetzung mit der Familie, bei der Entwicklung und Realisierung einer Zukunftsperspektive sowie beim Umgang mit Ämtern und Behörden).

Änderungsvorschlag :

Empfehlungen:

Es wird empfohlen, dass die Länder sich kurzfristig über länderspezifische Strukturen für die Bereithaltung, Verteilung und Finanzierung bereits vorhandener Notaufnahmepplätze informieren und sich über ein Verfahren zur wohnortfernen Belegung verständigen, um durch zügiges, reibungsloses Handeln Gefahren von Betroffenen abwenden zu können.³

³ Protokollnotiz, Frau Frank, Berlin:

Es ist eine Arbeitsgruppe neu einzurichten mit dem Auftrag:

- Prüfung, ob das bundesweite Angebot bereits vorhandener Notaufnahmepplätze dem Bedarf entspricht.

3.2.4. Polizeiliche Gefahrenabwehr

Eine Hauptaufgabe der Polizei ist neben der Strafverfolgung die Abwehr konkreter Gefahren. Bei drohenden Zwangsverheiratungen sind vielfältige konkrete Gefahrenlagen insbesondere für die persönliche Freiheit und für Leib und Leben der von Zwangsverheiratung bedrohten Person denkbar. Je höher das gefährdete Rechtsgut wiegt, umso geringere Anforderungen dürfen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts gestellt werden.

Entscheidend ist daher, dass es der Polizei gelingt, auf den konkreten Einzelfall bezogene Maßnahmen zur Abwehr vorliegender Gefahren auf Basis der Polizei- sowie Sicherheits- und Ordnungsbehördengesetze der Länder und des Bundes zu treffen, die geeignet sind die konkrete Gefahr abzuwehren. Zu einer dem Einzelfall gerecht werdenden Lagebewertung gehören unabdingbar die Erforschung des kulturellen Hintergrunds der agierenden Personen sowie die Feststellung, welche Rolle einzelne Personen in den Entscheidungsprozessen in den Familien spielen.

In der Regel genügt es daher nicht, polizeiliche Verfügungen nur auf die Person zu beschränken, von der nach dem ersten Augenschein die Gefahr ausgeht. Vielmehr muss geklärt werden, ob die als unmittelbarer Gefährder in Erscheinung tretende Person möglicherweise selbst von Familienangehörigen oder anderen unter einen Erwartungs- und Handlungsdruck gesetzt wird oder dies so empfindet. So werden in der Praxis immer wieder auch männliche Geschwister „in die Pflicht genommen“, um ihre Schwester zu überwachen, zu finden oder zwangsweise in die Obhut der Familie zurückzubringen. Die Entscheidungshoheit über die Vorgehensweise liegt in solchen Fällen vielfach beim Vater oder anderen männlichen Verwandten. Für eine wirksame Gefahrenabwehr wird die Polizei daher immer auch das familiäre Umfeld und die dort bestehenden Hierarchieverhältnisse klären müssen.

Hinsichtlich der gefahrenabwehrrrechtlichen Grundlagen polizeilichen Handelns genügen die aktuellen Regelungen der Polizei- sowie Sicherheits- und Ordnungsbehördengesetze der Länder und des Bundes.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Institutionsübergreifende Fortbildung und Vernetzung

Polizeiliche Eingriffsmaßnahmen sind immer auch im Kontext der von anderen Behörden, Institutionen und Hilfseinrichtungen verantworteten Maßnahmen zu sehen, weil sich diese

-
- Erarbeitung von Vorschlägen für einen infrastrukturellen Ausbau für Unterbringung von akut gefährdeten jungen Volljährigen.

gegenseitig beeinflussen können. Daher ist es wichtig, in institutionsübergreifenden Fortbildungen die Zielrichtung, die Möglichkeiten und die Grenzen anderer Behörden, Institutionen und Hilfseinrichtungen transparent zu machen und für ein vernetztes Zusammenwirken im Interesse der potentiellen Opfer zu sorgen. Die Polizei sollte Vernetzungen und solche Fortbildungen, schon um ihre eigene Rolle, ihre Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten zu vermitteln, unterstützen.

Spezielle Ansprechpartner

Die Benennung und Qualifizierung von Spezialisten für die Bewertung derartiger Gefahren haben sich bei einigen Polizeibehörden bewährt. Diese Spezialisierung kann - vor dem Hintergrund des im Vergleich zu anderen Gefahrenlagen eher seltenen Falles einer drohenden Zwangsverheiratung – eine professionelle Aufgabenwahrnehmung sehr unterstützen.

Empfehlungen:

1. Die Länder sollen die institutionsübergreifende Fortbildungen ermöglichen und Vernetzungen fördern.
2. Die Länder sollen die Benennung von Spezialistinnen und Spezialisten vorantreiben.

3.2.5. Eingriffsmöglichkeiten der Familiengerichte/im Familienrecht

Das Familiengericht wird von Amts wegen tätig, sobald es von einem Lebenssachverhalt erfährt, bei dem möglicherweise eine Kindeswohlgefährdung vorliegt. Es ist also kein formeller Antrag einer zuständigen Stelle oder antragsberechtigten Person notwendig, vielmehr genügt z.B. auch die schriftliche oder mündliche Anzeige des Sachverhalts einer Zwangsverheiratung gegenüber dem Familiengericht durch eine dritte Person wie bspw. die Mitarbeiterin einer Beratungsstelle oder eine Lehrerin der betroffenen Person.

Zwar erfolgt in der Regel eine Bekanntmachung an die Eltern; wenn aber hierdurch eine Kindeswohlgefährdung entstehen könnte, hat das Gericht von einer Benachrichtigung der Eltern - insbesondere über den Aufenthaltsort des Kindes - abzusehen. Es ist zu beachten, dass Eltern in Fällen drohender Zwangsverheiratung häufig nicht dem Kindeswohlinteresse sondern (auch) eigenen Interessen wie Ehrgefühl und ihrem Ansehen in der kulturellen Gemeinschaft folgen.

Das Familiengericht hat bei seinen Maßnahmen zur Lösung des Familienkonflikts in erster Linie den Schutz des Kindes sicherzustellen. Hierzu kann es – insbesondere mittels Inobhut-

nahme durch das Jugendamt – das Aufenthaltsbestimmungsrecht oder die elterliche Sorge vorläufig (auch ohne mündliche Verhandlung!) entziehen und auf das Jugendamt übertragen. Wenn es erforderlich erscheint, ist dabei auch die Anordnung der Herausgabe des Kindes – ggf. unter Anwendung von Gewalt gegen die Eltern oder Dritte durch den Gerichtsvollzieher und die Polizei – möglich.

Falls nach Einschätzung des Familiengerichts nur einzelne Angelegenheiten wie Pass- und Ausreiseregulungen, Schulangelegenheiten, Religionsausübung oder Gesundheitsvorsorge zu regeln sind, kann und sollte es für diese Bereiche dafür eine Ergänzungspflegerin oder einen Ergänzungspfleger bestellen.

Das Familiengericht klärt den Sachverhalt selbst auf. Dies kann durch die mündliche Anhörung der Eltern, Kinder oder Dritter - wie z.B. Ärztinnen, Mitarbeiterinnen einer Beratungsstelle – oder aber auch durch Hinzuziehung von psychologischen Sachverständigen erfolgen. Das Jugendamt ist stets zu beteiligen. Wenn die Eltern im Verfahren nicht mitarbeiten, kann das Familiengericht Zwangsgeld oder Zwangshaft gegen die Eltern oder Dritte festsetzen und Erklärungen der Sorgerechtsinhaber ersetzen (z.B. Kinderausweis). Da in Fällen von Zwangsverheiratung das Interesse der Sorgerechtsinhaber und das des Kindes auseinanderfallen, ist in einem solchen Fall die Bestellung einer Verfahrenspflegerin oder eines Verfahrenspflegers für das Kind für das Gerichtsverfahren geboten.

Grundsätzlich sind die Fälle von Zwangsverheiratung vom geltenden Eheaufhebungsrecht erfasst. Nach § 1313 BGB kann eine Ehe aufgehoben werden, wenn ein Grund dafür vorliegt. Die Gründe sind (noch) abschließend in § 1314 BGB aufgelistet. So kann eine Ehe aufgehoben werden, wenn ein Ehegatte durch Drohung oder arglistige Täuschung zur Eingehung der Ehe bestimmt wurde. Die Drohung würde dann zur Anfechtung der Willenserklärung der Eingehung der Ehe führen und über § 123 BGB zur Unwirksamkeit führen. Die Beweislast für die Drohung und den Zwang zur Heirat hat die antragstellende Person.

Zur Verbesserung des Schutzes vor Zwangsverheiratung sollte über die Möglichkeit der Weitergabe von Eheschließungsanträgen bei konkreten Verdachtsmomenten an das zuständige Jugendamt nachgedacht werden, damit schon vor der Eheschließung die Möglichkeit besteht, diese zu verhindern. Dies gilt insbesondere in Fällen Minderjähriger, aber auch junger Heranwachsender bis 21 Jahre.

Vor der Eheschließung hat der Standesbeamte gem. § 13 des Personenstandsgesetzes (PstG) zu prüfen, ob der Eheschließung ein Hindernis entgegensteht oder die Ehe gem. §1314 BGB aufhebbar wäre. In diesem Falle müsste die Eheschließung abgelehnt werden.

Sowohl das Recht der Standesbeamten, eine Eheschließung zu verhindern als auch Annullierungen von Zwangsehen zu betreiben, wird jedoch nicht oder nicht in ausreichendem Maße angewandt.

Empfehlungen:

Notwendig wären Sensibilisierungen und Fortbildungen der deutschen Standesbeamten, damit diese entsprechend zum Schutz der Betroffenen handeln können.

Ferner könnte eine Beweiserleichterung für das Opfer von Zwangsverheiratung, entweder durch eine Beweislastumkehr oder durch andere Beweismöglichkeiten in Fällen einer Aufhebung der Ehe nach §§ 1313 BGB hilfreich sein.

Bei der Wahl des zuständigen Gerichtsbezirkes wird empfohlen, diesen nach dem gewöhnlichen Aufenthaltsort des Antragsgegners oder des letzten gemeinsamen Aufenthaltsortes beider Parteien festzulegen.

3.2.6. Ausländerrecht

Das Aufenthaltsrecht hat sich in der bis zum 30.06.2011 geltenden Fassung in Bezug auf die Bekämpfung und Ächtung von Zwangsverheiratung bzw. den Schutz Betroffener auf einzelne, 2007 eingeführte, Vorgaben beschränkt.

Diese verfolgen einen präventiven, allein auf den Familiennachzug bezogenen Bekämpfungsansatz. Eine Einreise zur Führung einer Ehe im Bundesgebiet wird nicht zugelassen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass einer der Ehegatten zur Eingehung der Ehe genötigt wurde (§ 27 Abs. 1a Nr. 2 AufenthG). Zudem hat der Bundesgesetzgeber die Einführung eines Mindestalters von 18 Jahren und einfache deutsche Sprachkenntnisse als Voraussetzung für einen Familiennachzug unter Hinweis darauf vorgenommen, dass damit Zwangsehen vorgebeugt werden soll (§§ 28 Abs. 1 S. 5 und 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG).

Auf untergesetzlicher Ebene wurden in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz (AVwV-AufenthG) weitere Vorgaben zugunsten Betroffener geschaffen. Die Flucht aus einer Zwangsehe wird als besondere Härte definiert und kann damit sowohl ein eigenständiges Aufenthaltsrecht (§ 31 AufenthG) als auch ein Recht auf Wiederkehr (§ 37 AufenthG) begründen.

Für den Fall einer drohenden oder durchgeführten Zwangsverheiratung wird klar gestellt, dass eine Aufenthaltserlaubnis nach der allgemeinen Härtefallregelung (§ 23a AufenthG) in

Betracht kommt, wobei hierzu ein Tätigwerden der Härtefallkommission erforderlich ist, die nur im Wege der Selbstbefassung aktiv wird. Darüber hinaus profitieren Zwangsverheiratungsoffer von der allgemeinen Vorgabe, dass wohnsitzbeschränkende Auflagen bei einer vom ehemaligen Partner oder von Familienangehörigen ausgehenden Gefahrenlage ggf. auch länderübergreifend zu ändern sind. Für vom Assoziationsrecht (ARB 1/80) begünstigte türkische Staatsangehörige wird klargestellt, dass ihr Aufenthaltsrecht durch das Festhalten der Betroffenen im Herkunftsland auch nach längerem Zeitablauf nicht erlischt.

Der Bundesrat hat sich vor diesem Hintergrund mehrfach - zuletzt mit einer EntschlieÙung anlässlich der Verabschiedung der AVwV-AufenthG am 18.09.2009 (BR-Drs. 669/09 Beschluss) - dafür ausgesprochen, einen verbesserten Schutz für Zwangsverheiratungsoffer im Aufenthaltsgesetz vorzusehen.

Er hat die Bundesregierung hierzu gebeten, Verbesserungen insbesondere im Hinblick auf den aufenthaltsrechtlichen Schutz von Zwangsverheiratungsoffern (§ 22, 23a bzw. § 25 AufenthG), ein Recht auf Wiederkehr (§ 37 AufenthG) bzw. das Nichterlöschen von Aufenthaltstiteln in Fällen Zwangsverheiratungsbedingter Ausreise bzw. nicht rechtzeitiger Wiedereinreise (§ 51 AufenthG) zu prüfen (vgl. dazu auch BR-Drs. 224/07 Beschluss).

Mit dem am 01.07.2011 in Kraft getretenen „Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsverheiratung und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsverheiratung sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften“ (BGBl. I S. 1266) hat die Bundesregierung wesentliche Punkte der Bundesratsentschließungen aufgegriffen. Ein Hauptanliegen des Gesetzes ist es, zum Schutz der Betroffenen die Bekämpfung der Zwangsverheiratung zu verstärken und das Bewusstsein der Öffentlichkeit für das Unrecht, das in jeder Zwangsverheiratung liegt, zu schärfen.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Mit dem Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz sind Verbesserungen für von Zwangsverheiratung bedrohte oder betroffene Frauen und Männer geschaffen worden. Einzelne Regelungen, wie beispielsweise die vorgesehene Erhöhung der Mindesthedauer für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht von bisher zwei Jahren auf drei Jahre, sind allerdings kritikfähig. vgl. Bundesratsstellungnahme vom 17.12.2010, BR-Drs. 704/10 Beschluss). Es wird Bedarf dafür gesehen, die Umsetzung und Auswirkungen der neuen gesetzlichen Vorgaben in der Praxis zum Gegenstand einer intensiven Evaluation zu machen. Das gilt insbesondere für den folgenden Gesichtspunkt: Opfer der sog. Heiratsverschleppung lösen sich in vielen Fällen erst aus der Zwangssituation, wenn eine sichere Zukunftsperspektive – insbesondere für eine Rückkehr nach Deutschland – besteht. Der Nachweis des Fortbestehens des Aufent-

haltsrechts und die Dauer des Visumsverfahrens können sich dabei als problematisch erweisen.

3.2.7. Datenschutz

Dem Schutz der personenbezogenen Daten von Betroffenen kommt bei der Intervention in Fällen drohender Zwangsverheiratung eine besondere Bedeutung zu. Familienangehörige versuchen im Regelfall mit allen Mitteln den Aufenthaltsort eines Mädchens bzw. einer jungen Frau, die vor einer drohenden Zwangsverheiratung geflohen ist, herauszufinden, um weiter auf die Betroffene Einfluss ausüben zu können. Auf der anderen Seite ist es erforderlich, Daten der Betroffenen zwischen zahlreichen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen (z.B. Krankenversicherung, Schule, Polizei, Jugendamt, Sozialbehörden, Zufluchtsstätten) auszutauschen, um die notwendige Hilfe zu gewährleisten. Es kommt darauf an, bei allen Beteiligten die nötige Sensibilität zu erreichen, wie wichtig der Schutz der personenbezogenen Daten der Betroffenen ist und jede Verletzung des Rechts auf informationelle

Selbstbestimmung das gesamte System der Hilfeleistung und des Schutzes der Betroffenen beeinträchtigen kann.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Als ein spezielles Problem stellt sich nach Auskunft der angehörten Expertinnen der anonymen Zufluchtsstätten die geltende Rechtslage hinsichtlich der Meldepflicht dar. Problematisch ist die Tatsache, dass für die in anonymen Zufluchtsstätten untergebrachten Betroffenen grundsätzlich keine Ausnahme von der Meldepflicht besteht, wie sie in anderen Fällen der zeitweisen Abwesenheit vom angemeldeten Wohnsitz (z.B. Wehrdienst, Krankenhaus-, Kurklinik- und Hotelaufenthalt) gesetzlich eingeräumt wird.

Empfehlungen:

1. Überprüfung der gesetzlichen Regelungen hinsichtlich möglicher Ausnahmen von der Meldepflicht zur Sicherstellung einer anonymen Unterbringung
2. Überprüfung der gesetzlichen Regelungen mit dem Ziel, Anonymität und damit Schutz für die Betroffenen im Rahmen von Leistungsbeantragung und -erbringung (z.B. nach SGB II) zu erreichen.

3.3. Prävention

Wie eingangs dargestellt, lautet der Auftrag der interkonferenziellen Arbeitsgruppe ein Konzept für die Krisenintervention bei Zwangsverheiratung zu entwickeln. Diesem Auftrag ent-

sprechend legt das vorliegende Papier seinen Schwerpunkt auf den Zeitpunkt, zu dem eine Zwangsverheiratung bereits droht oder zumindest zu befürchten ist, und die in dieser Krise erforderlichen Maßnahmen und Schritte. Um derartige Krisensituationen nach Möglichkeit gar nicht erst entstehen zu lassen, ist eine frühzeitig ansetzende Prävention in unterschiedlichen Bereichen erforderlich, von denen einige im Folgenden dargestellt werden.

3.3.1. Schule

Präventionsmaßnahmen in Schulen, die einerseits durch gezielte Informationen an Lehrkräfte (z.B. durch Fachinformationen seitens der Kultus- bzw. Schulministerien) und andererseits Informationen an potentiell Betroffene und deren Freundinnen (z.B. Plakate mit Hinweisen auf eine Beratungsstelle), können helfen über das Phänomen Zwangsverheiratung zu informieren und Ansprechstellen bekannt zu machen. Denn an Schulen sind sonst von ihren Familien abgeschottete junge Frauen durch Dritte erreichbar. Darüber hinaus genießt Schule als staatliche Institution i.d.R. auch in gefährdeten Familien einen gewissen „Respekt“.

Den Lehrerinnen und Lehrern kommt bei der Prävention und Intervention von Zwangsverheiratungen eine bedeutende Rolle zu. Sie haben vielfach ein Vertrauensverhältnis zu ihren Schülerinnen (und Schülern), so dass die Chance besteht, dass diese sich ihnen anvertrauen. Die Schule ist auch der Ort, in dem über Vorstellungen von Partnerschaft und Geschlechterrollen gesprochen werden kann. Die Schulen sollten einschätzen, inwieweit das Thema für sie relevant ist.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Lehrkräfte sollten sensibilisiert werden für die Wahrnehmung von Verhaltensänderungen bei Jugendlichen und ihnen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, Sicherheit in der Gesprächsführung mit betroffenen Jugendlichen zu gewinnen. Wichtig ist insbesondere, dass die Lehrkräfte mit geeigneten Interventionsketten vertraut gemacht werden.

In berufsgruppenübergreifenden Fortbildungen können Lehrkräfte, die Kompetenzen anderer Akteure, wie Jugendämter, Ausländerbehörden und Polizei, kennen lernen und auf eine vertrauensvolle Atmosphäre der Zusammenarbeit im Einzelfall vorbereitet werden. Das Thema Zwangsverheiratung könnte auch Bestandteil der Ausbildung angehender Lehrerinnen und Lehrer sein. Informationsmaterial zum Thema ist in guter Qualität, z.B. bei Frauenhilfsorganisationen - wie Terre des Femmes - erhältlich, in Form von Informationsblättern der Kultusministerien in einigen Bundesländern, wie z.B. in Niedersachsen, bereits verbreitet worden oder in ressortübergreifend erarbeiteten Handlungsempfehlungen, wie in der Broschüre „Gewalt im Namen der Ehre“ aus Hessen oder dem „Leitfaden für Schulen zum Umgang mit

Zwangsverheiratungen“ von der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration, vorhanden.

Parallel zu möglicher Informationsvermittlung im Fachunterricht sind Angebote zur Stärkung der Selbstkompetenz und eines selbstbestimmten Lebens der Jugendlichen im Schulcurriculum fest zu verankern. Zentrale Bedingung für präventive Arbeit - auch im Handlungsfeld Zwangsverheiratung - ist die interkulturelle Öffnung. Eltern mit Migrationshintergrund sollen stärker, in das Schulleben und in den Unterricht einbezogen werden. Kontakte zu Religionsgemeinschaften und Kulturvereinen mit denen unabhängig von einem konkreten Einzelfall bereits im Vorfeld Vereinbarungen zur Intervention bei Krisenfällen getroffen werden können, sind hilfreich.

3.3.2. Jugendhilfe

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen des SGB VIII die Aufgabe, die Förderung der Entwicklung eines jeden jungen Menschen zu unterstützen und Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen (§ 1 Abs. 1 und 3 Nr. 3 und 4 SGB VIII).

Oft kommen von einer Zwangsverheiratung bedrohte Personen erst dann zum Jugendamt, in eine Beratungsstelle oder eine Kriseneinrichtung, wenn die Situation bereits eskaliert ist; nicht selten warten sie auch den Zeitpunkt ihrer Volljährigkeit ab. Es gilt daher, die (potenziell) Betroffenen möglichst früh zu erreichen.

Genauso wichtig wie das Ausloten von Handlungsspielräumen ist es aber auch, über die Rechtslage aufzuklären und praktische Unterstützung bis hin zur Vermittlung von geeigneten Schutzeinrichtungen aufzuzeigen. Auch der psychosozialen Betreuung - ggf. der Vermittlung in eine Therapie zur Bewältigung der Krisensituation - kommt große Bedeutung zu.

In diesen Zusammenhängen hat die offene Jugendarbeit durch Veröffentlichungen, Informations- und Beratungsangebote eine nicht unerhebliche Bedeutung. Hier können Kinder und Jugendliche - Mädchen und Jungen - zielgruppengerecht angesprochen werden. Dazu gehören neben Informationen auch Selbstbehauptungskursangebote, in denen gerade auch die Gefahrenabwehr vor familiären Zwangssituationen geübt werden kann. Die Entwicklung der Wahrnehmung, die sich daraus ergebenden Eigenstrategien zur Sicherung der eigenen Bedürfnisse und Interessen und der Selbstschutz können hierbei in die Ausbildungsmodule einbezogen werden.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Um die Kontaktaufnahme zum Hilfesystem zu erleichtern, sind niedrigschwellige Beratungsansätze sowie eine informierende Öffentlichkeitsarbeit von hoher Bedeutung. Insoweit wird auf Ziffer 3.4. verwiesen. Des Weiteren ist eine regionale Vernetzung der mit diesem Thema befassten Behörden und Institutionen unerlässlich.

Auch die Jugendarbeit sollte sich verstärkt diesen Problemen zuwenden. Durch Informations- und Beratungsangebote können Mädchen und Jungen bereits frühzeitig informiert, gestärkt und geschützt werden. Aufgrund des Zugangs zu Mädchen mit Migrationshintergrund kommt der Mädchenarbeit im Rahmen der Jugendarbeit hier eine bedeutende Rolle zu.

Fachkräfte in der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendhilfe sollten sich verstärkt der Problematik Zwangsverheiratung mit einer intensiv zu schulenden Sensibilität und geeigneter interkultureller Kompetenz zuwenden. Durch gut vernetzte Informations- und Beratungsangebote können bereits frühzeitig Mädchen und Jungen informiert, gestärkt und geschützt werden. Handlungsfeld sollte hier bereits der Elementarbereich sein – schon in Kindergärten müsste ein die Sozialisation fördernder Dialog mit Kindern und Eltern beginnen.

Empfehlungen :

1. Fachkräfte in Jugendämtern und bei freien Trägern sind methodisch zu qualifizieren. Um - z.B. eine höhere Akzeptanz bei jungen - auch als Täter - potentiell betroffenen Menschen zu erreichen, sollte aufsuchende Hilfe, z.B. über Freizeit- oder Sportangebote freier Träger intensiviert werden.
2. Der Dialog mit Migrantenfamilien sollte in die Konzeptionen von Kindertagesstätten und Jugendeinrichtungen integriert werden.
3. Es ist zu empfehlen, Kriterienkataloge (Checklisten) durch Jugendämter und Länder erstellen zu lassen, anhand derer die Aktualität einer Zwangsverheiratung besser eingeschätzt und die erforderlichen Maßnahmen eher getroffen werden können.
4. Um eine bessere regionale Vernetzung zu erreichen und entstehende Krisenherde frühzeitig wahrzunehmen, empfehlen sich regelmäßige Regional- oder Sozialkonferenzen der Jugendämter.

3.3.3. Migrantenselbstorganisationen

Zwangsverheiratungen sind nicht ausschließlich eine Problematik von nicht oder nicht ausreichend integrierten Migrantinnen und Migranten in Deutschland, zumal diese auch innerhalb finanziell gut situerter und sozial integrierter Migrantenfamilien stattfinden. Patriarchale Verhaltensweisen und die Diskriminierung von Frauen sind nicht ausschließlich an bestimmte soziale Schichten gebunden. Die Wahrscheinlichkeit Zwangsverheiratungen zu verringern, erhöht sich allerdings, je besser Migrantinnen und Migranten in das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben in Deutschland integriert sind.

Eine wirksame Bekämpfung von Zwangsverheiratungen kann nur gelingen, wenn neben staatlichen Stellen, auch Nichtregierungsorganisationen wie Migrantenselbstorganisationen aktiv in die Präventionsarbeit eingebunden werden. Dazu sind allerdings Formen von verbindlichen Kooperationen zu schaffen, um aktive Partizipation zu ermöglichen. Eine Möglichkeit der strukturellen Verankerung sind die Einrichtung von Integrationsbeiräten, in denen unterschiedliche Akteure von Organisationen vertreten sind, die staatliche Stellen wie beispielsweise Ministerien, Kommunen etc. beraten. Schon heute bringen sich viele Migrantenselbstorganisationen aktiv in die Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens ein. Sie können im Bereich der Kommunikation und im Hinblick auf unterschiedliche Herkunftssprachen wichtige Mittler sein. Dabei ist auch von Bedeutung, die unterschiedlichen Generationen und die unterschiedlichen Auffassungen und Positionen wahrzunehmen.

3.3.4. Weitere Handlungsansätze zur Prävention

3.3.4.1. Unterstützung zur unabhängigen Lebensführung durch Empowermentangebote

Vor allem der Zugang zu Bildung und Teilhabe am Erwerbsleben sind wichtige integrationspolitische Ziele, da die Führung eines selbstbestimmten Lebens und die Möglichkeiten der Teilhabe an den Ressourcen der Aufnahmegesellschaft hiervon sehr stark beeinflusst werden. Erfahrungen aus der Hilfe- und Beratungspraxis sowie Schilderungen von Betroffenen bestätigen, dass gut ausgebildete Mädchen und junge Frauen mit Migrationshintergrund sich leichter und zielgerichteter Zugang zu Unterstützungsstrukturen verschaffen können.

Zusätzlich sind zielgruppenspezifische Empowermentangebote zur Stärkung ihrer Persönlichkeit anzubieten, damit sie ihr Recht auf freie Partnerwahl und ein selbstbestimmtes Leben tatsächlich realisieren können.

3.3.4.2. Gendergerechte Bildungsförderung zum Abbau patriarchaler Rollenbilder

Da Zwangsverheiratungen auch Ausdruck ungleicher Geschlechterverhältnisse sind, ist vor allem auf Veränderungspotenziale bezüglich patriarchaler Strukturen und Traditionen innerhalb betroffener Migrantengemeinschaften sowie innerhalb der gesamten Gesellschaft aktiv hinzuwirken.

Die Verwirklichung von Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern in der Gesellschaft ist daher eng verbunden mit einem umfassenden Prozess, patriarchale Rollenbilder abzubauen. In Hinblick auf Frauen und Männer mit Migrationshintergrund können Geschlechterrollen durch die gesellschaftlichen Verhältnisse des Aufnahmelandes sowie durch die Migrationssituation selbst mit bedingt sein. Weiblichkeits- und Männlichkeitsbilder werden im Verlauf des Migrationsprozesses herausgefordert, in Frage gestellt, abgeschwächt, neu gestaltet oder verstärkt.

Hier muss eine gendergerechte Bildungsförderung ansetzen, die auch bereits frühzeitig die Sozialisation von Jungen in den Blick nimmt. Deshalb sind Angebote für eine kultursensible und gendergerechte Arbeit mit Jungen zu entwickeln und zu fördern, um traditionell patriarchale Rollenbilder abzubauen. Die Herausforderung besteht darin, diese Angebote nicht in einem Kontext von Gewalt zu stellen, sondern mit positiven Identifikationsmöglichkeiten für die Zielgruppe zu besetzen.

3.3.4.3. Angebote kultursensibler Elternarbeit

Am häufigsten sind die Eltern als Hauptakteure für eine Zwangsverheiratung verantwortlich. Die Motive für die Verheiratung ihrer Töchter und Söhne sind vielfältig. Insbesondere die Angst vor dem Identitätsverlust in der Migration, Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen können zu strengeren Erziehungsstilen führen. Unsere pluralistische Gesellschaft, in der die Selbstverantwortung und Selbstverwirklichung des Menschen einen hohen Stellenwert hat, wird von manchen Eltern mit Migrationshintergrund als verwirrend und bedrohlich für ihre Kinder erlebt. Hieraus folgt zum Teil ein verstärkter, zuweilen geradezu radikaler Rückgriff auf traditionelle Denk- und Verhaltensmuster, die ihnen soziale und emotionale Sicherheit verschaffen.

Vielen Eltern fehlt es darüber hinaus an Wissen über das jeweilige Rechtssystem oder die tatsächliche Akzeptanz der Verbotsnormen und ein damit verbundenes Unrechtbewusstsein.

Sie sind der Meinung, für ihre Kinder mit der Wahl des Ehepartners/der Ehepartnerin etwas Gutes zu tun. Staatliche Interventionen, wie beispielsweise das Herausnehmen einer akut

von Zwangsverheiratung bedrohten Tochter, werden als willkürliche Eingriffe in die familiäre Lebensgestaltung empfunden und stoßen auf völlige Verständnislosigkeit.

Eine systematische kultursensible Elternarbeit ist somit von zentraler Bedeutung. Ziel der zu entwickelnden Maßnahmen sollte dabei vor allem die Stärkung der Erziehungskompetenzen, die Förderung der Partizipation am gesellschaftlichen Leben der Aufnahmegesellschaft und die Reduzierung von Fremdheitsgefühlen sein. Die Maßnahmen sollten Eltern aufklären, sie für die Bedürfnisse ihrer Kinder sensibilisieren, sie aktivieren, sich mit Schule und Erziehungsfragen auseinander zu setzen sowie die Kommunikation mit der Schule und ihren Kindern verbessern.

3.3.4.4. Einbeziehung der Mütter als wichtige Schlüsselpersonen

Da häufig vor allem die Mütter für die Kindererziehung verantwortlich sind, sind sie für die Präventionsarbeit wichtige Schlüsselpersonen, die es zu gewinnen gilt. Es ist wichtig, die Mütter, die oft selbst Opfer sind und nun als Mitverantwortliche (Täterinnen) auftreten, zu sensibilisieren und zu stärken, damit sie ihre von Zwangsverheiratung bedrohten Kinder gegenüber den männlichen Familienmitgliedern besser verteidigen bzw. schützen können.

Immer wieder überreden gerade die Mütter ihre Töchter, in die Familie zurückzukehren, und sich ihrem Schicksal zu ergeben. Es wird auch von Erpressungsstrategien berichtet, in denen Mütter mit ihrem Suizid drohen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, die Mütter als „Verbündete“ gegen patriarchale Vorstellungen in der Familie zu gewinnen.

3.4. Öffentlichkeitsarbeit

Vor allem für Betroffene, die Angst davor haben, sich anderen Personen anzuvertrauen, müssen Wege gefunden werden, um diesen die Kontaktaufnahme zum Hilfesystem zu erleichtern.

Weiterentwicklungsbedarfe:

Hier kommt einer informierenden, nicht-stigmatisierenden Öffentlichkeitsarbeit sowie niedrigschwelligen Beratungsansätzen eine große Bedeutung zu. Daneben ist darauf zu achten, dass stets ein aktueller Stand sowie die ständige Verfügbarkeit von Informationen und Hilfen gewährleistet sind. Ferner sind auch Privatpersonen einzubeziehen, um deren Sensibilität, Hilfsbereitschaft und Mitverantwortung zu fördern.

Empfehlungen:

1. Informationsbroschüren in mehreren Sprachen, die sich an potentiell Betroffene und deren Freunde/innen, Mitschüler/innen, Nachbarn richten,
2. mehrsprachige Internetseite mit Informationen über Ansprechpartner und Notrufnummern (anonyme) Telefon- oder online-Beratung,
3. Aufklärungskampagnen mittels Plakaten, Filmmaterial etc., die z.B. in Schulen, Jugendeinrichtungen oder auch Migrantenorganisationen zum Einsatz kommen,
4. Aufnahme des Themas Zwangsverheiratung (auch unter Hinweis auf den neuen Straftatbestand) in die verpflichtenden Integrationskurse.

4. Zusammenfassung der Empfehlungen

Die Arbeit der AG hat unter Einbeziehung der Anhörung der zehn Expertinnen und Experten verschiedener Professionen ergeben, dass ein akuter Handlungsbedarf zur Verbesserung des Schutzes von Personen, die in Deutschland von Zwangsverheiratung bedroht sind, besteht.

Es wird darauf verzichtet, an dieser Stelle noch einmal alle Empfehlungen umfassend aufzulisten, nur die zentralen Empfehlungen sind hier zusammenfassend dargestellt.

Beratung (aus Ziffer 3.1.)

Es wird empfohlen, die Beratungsangebote quantitativ auszubauen und qualitativ im Hinblick auf ihre Niedrigschwelligkeit, interkulturellen Arbeitsmethoden, Zielgruppenorientierung und Mehrsprachigkeit weiterzuentwickeln. Darüber hinaus sollen Schlüsselpersonen aus Community und Migrantenselbsthilfeorganisationen verstärkt in den Interventionsprozess mit einbezogen werden.

Sozialraum (aus Ziffer 3.1.2.)

Mit Blick auf den sozialen Nahraum sind Maßnahmen erforderlich, die dazu beitragen, familiäre Gewalt und Zwangsverheiratung mit dem Ziel der öffentlichen Aufklärung zu thematisieren und zu aktivem Handeln in Bedarfsfällen ermuntern.

Jugendhilfe (aus Ziffer 3.2.1.)

In der Jugendhilfe ist auf eine verbesserte Sensibilisierung und Fortbildung der Fachkräfte bezüglich des Themas Zwangsverheiratung hinzuwirken.

Zur Verbesserung der Hilfestruktur wird die Benennung von speziell zuständigen Ansprechpartnern und Ansprechpartnerinnen bei freien und öffentlichen Trägern und befassten Institutionen angeregt.

Die jugendhilferechtliche Praxis im Umgang mit jungen Volljährigen ist verbesserungsbedürftig. Für die - oft notwendige - Erbringung von Leistungen für junge Volljährige (§ 41 SGB VII) sollten länderübergreifend Empfehlungen für die Jugendämter formuliert werden.

Die Auswirkungen von Abgrenzungsschwierigkeiten der Verwaltungspraxis bei der Anwendung von Regelungen der Sozialgesetzbücher VIII und II hinsichtlich Unterbringung und Schutz von jungen Volljährigen sind zu überprüfen mit dem Ziel, diesen gleichwertige Hilfen und Schutz wie minderjährigen Betroffenen zu gewähren. Die Träger anderer Leistungen, z.B. aus dem Gesundheitsbereich, sind einzubeziehen.

Frauenhäuser (aus Ziffer 3.2.3.)

Für die Unterbringung Betroffener in Frauenhäusern wird die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung zielgruppenspezifischer Betreuungskonzepte empfohlen, mit dem Ziel der Spezialisierung einzelner Einrichtungen.

Einrichtungen für die Unterbringung Betroffener (aus Ziffer 3.2.4)

Aufgrund der bekannten Fallzahlen und der Problematik der Unterbringung akut gefährdeter junger Volljähriger, erscheint es angebracht, den Ausbau der Infrastruktur voranzutreiben. Hierzu sollen sich die Länder verständigen.

Polizeiliche Gefahrenabwehr (aus Ziffer 3.2.4.)

Bezüglich des Wirkens der Polizeibehörden wird empfohlen, dass die Benennung und Qualifizierung von Spezialisten für das Thema Zwangsverheiratung erfolgt und sich damit diese mit den anderen Akteuren vor Ort (z.B. Jugendhilfe, Ausländerbehörden und Frauenhäuser) vernetzt.

Familienrecht (aus Ziffer 3.2.5.)

In Fällen von Zwangsverheiratung sollen die Familiengerichte frühzeitig durch die Jugendämter aber auch durch Betroffenen oder Dritte einbezogen werden.

Aufgrund der Interessenkollision zwischen Eltern und von Zwangsverheiratung bedrohten Jugendlichen ist die Bestellung einer Verfahrenspflegerin oder eines Verfahrenspflegers für das Kind geboten.

Auch Standesbeamte sollten verstärkt für die Problematik Zwangsverheiratung sensibilisiert werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob bezüglich der Aufhebung einer Ehe nach § 1313 BGB Beweiserleichterungen für die Antragstellerinnen realisiert werden können. Zudem sollte geprüft werden, ob nach Festlegung des zuständigen Gerichtsbezirks die Anonymisierung des Aufenthaltsortes der Betroffenen in der Weise gesichert werden kann, dass diese geschützt leben und ohne Gefährdung für Leib und Leben das Gerichtsverfahren aktiv begleiten kann.

Mit Blick auf das Familienrecht wird empfohlen, Standesbeamte verstärkt für die Problematik Zwangsverheiratung zu sensibilisieren.

Ausländerrecht (aus Ziffer 3.2.6.)

Für das Ausländerrecht wird vorgeschlagen, die Auswirkungen des Zwangsheiratsbekämpfungsgesetzes im Hinblick auf Wirkung der neuen Vorgaben in der Praxis zu evaluieren.

Datenschutz (aus Ziffer 3.2.7.)

Es wird empfohlen, Verpflichtungen zur Datenweitergabe daraufhin zu prüfen, wie die Anonymität der Betroffenen möglichst weitgehend gewahrt werden kann.

Prävention (aus Ziffer 3.3.)

Für das Handlungsfeld Prävention wird empfohlen, dass alle Beteiligten ihre Bemühungen zu Aufklärung über Zwangsverheiratung verstärken, damit eine erhöhte gesellschaftliche Aufmerksamkeit erreicht wird und zugleich Beratungsangebote für Betroffene leichter auffindbar und erreichbar werden.

Der Integrationsprozess von Migrantenfamilien bietet Ansatzpunkte zur Prävention - ein Dialog zur Sozialisation sollte möglichst früh im Rahmen der Elternarbeit im Elementarbereich ansetzen.

Schule / Lehrkräfte (aus Ziffer 3.3.1)

Lehrkräfte sollten in die Lage versetzt werden, Anzeichen, die auf eine drohende Zwangsverheiratungen hindeuten, zu erkennen und wirksame Hilfe vermitteln zu können. Hierfür erscheinen u.a. Fortbildungen als ein geeignetes Instrument. Die Schule ist die staatliche

Stelle, die praktisch alle in Deutschland lebenden Kinder erreicht. Ihr kommt auch im präventiven Bereich eine wichtige Rolle zu, die bei der Vermittlung der Werte und Normen unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung beginnt. Hier kann – mit Mädchen und Jungen – über Vorstellungen von Partnerschaft und Geschlechterrollen gesprochen werden.

Migrantenselbstorganisationen (aus Ziffer 3.3.3.)

Es wird angeregt, Migrantenselbstorganisationen verstärkt zur Mitwirkung in Netzwerke zur Prävention, Beratung und Intervention zu aktivieren.

Öffentlichkeitsarbeit (aus Ziffer 3.4)

Es wird empfohlen, konsequent die neuen Medien (Internet, Handy) zur schnellen und anonymen Information und Beratung zu nutzen.

Anhang

Liste der Mitglieder der Ad-hoc Arbeitsgruppe Zwangsheirat

- zur Erstellung eines bundesweiten und länderübergreifenden Konzepts zur Krisenintervention bei Zwangsheirat -

Für die JFMK

Baden-Württemberg

Frau Carolin Gottwald, Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren

Berlin

Frau Bettina Frank, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft

Sachsen-Anhalt

Frau Martina Lehnart, Ministerium für Gesundheit und Soziales

Nordrhein-Westfalen

Herr Jürgen Schattmann, Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport

Frau Marianne Wallach, Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport

Für die IMK :

Hessen

Herr Marco Weller, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport,

Nordrhein-Westfalen

Herr Klaus Iven, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW,

Bundesministerium des Innern

Frau Dr. Cordula Woeste, Bundesministerium des Innern,

Für die GFMK

Niedersachsen

Frau Ulrike Westphal, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration,

Hessen

Frau Maja Weise, Hessisches Ministerium Sozialministerium

Berlin

Frau Malin Schmidt-Hijazi, Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen

Für die IntMK

Nordrhein-Westfalen

Herr Wael El-Gayar Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

Schleswig-Holstein

Herr Wolfgang Polakowski, Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration

Hamburg

Frau Martina Felz, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.18

Verstetigung der „Initiative Inklusion“

Antragsteller: Saarland

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesministerin für Arbeit und Sozialordnung auf zu prüfen, ob die mit dem Bundesprogramm „Initiative Inklusion“ beabsichtigte Zielsetzung der Verbesserung der Integration schwerbehinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, verstetigt werden kann.
2. In einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollen, hier insbesondere für das Handlungsfeld 1 (Berufsorientierung), die hierfür nötigen Instrumente und deren Finanzierung festgelegt werden.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.19

Überarbeitung der Sozialhilfestatistik

Antragsteller: Mecklenburg-Vorpommern

Beschluss :

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, in Zusammenarbeit mit den Ländern eine in der Praxis umsetzbare Gesamtlösung zur statistischen Erfassung von Sozialhilfeleistungen und den Leistungen für Bildung und Teilhabe zu entwickeln.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 5.20

Vereinfachung des Leistungsrechts im SGB II

Antragsteller: Niedersachsen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beschließen die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts - einschließlich des Verfahrensrechts - im SGB II.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.1

Eckpunkte für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege

**Antragsteller: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin,
Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen,
Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen,
Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder

1. stimmen den von der Länder-Projektgruppe Rahmenvereinbarungen für länderrechtlich geregelte Berufe in der Pflege vorgelegten „Eckpunkten für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege“ (Anlage) zu,
2. legen der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) die Eckpunkte mit der Bitte um Prüfung und Zustimmung vor,
3. bitten die Bundesregierung auf dieser Grundlage, eine gesetzliche Regelung zu treffen, die im Rahmen der künftigen Pflegefachkraftausbildung vorsieht, dass bei einer erfolgreich abgeschlossenen Ausbildung in den Assistenz- und Helferberufen in der Pflege eine Verkürzung der Ausbildungszeit von einem Jahr erfolgen kann,
4. bitten die Länder-Projektgruppe um einen Umsetzungsbericht zur nächsten ASMK, in dem insbesondere dargelegt wird, welche länderrechtlich geregelten Ausbildungen die beschlossenen Eckpunkte vollständig oder teilweise erfüllen.

ENTWURF der länderoffenen Arbeitsgruppe

Stand: 1. Oktober 2012

Eckpunkte für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege

Präambel

Die 86. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2009 hat es für erforderlich gehalten, die in der Regelungszuständigkeit der Länder liegenden Berufsausbildungen in der Pflege attraktiver zu gestalten sowie sie mit dem Ziel der gegenseitigen Anerkennung und einer Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten weiter zu entwickeln. Zu diesem Zweck wurde einvernehmlich in Aussicht genommen, gemeinsame Eckpunkte vergleichbar den Rahmenvereinbarungen der Kultusministerkonferenz festzulegen. Dadurch soll nach dem Beschluss der ASMK ein länderübergreifend transparentes sowie durchlässiges Aus- und Weiterbildungsangebot von Assistenz- und Helferberufen bis zu Pflegefachkraftberufen und akademischen Aus- und Weiterbildungen entstehen, das bei überschaubaren Ausbildungszeiten Beschäftigungsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Fachniveaus bietet.

Die nachstehenden Eckpunkte stellen in diesem Sinne zwischen den Ländern vereinbarte Mindestanforderungen an Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege dar. Sie werden in vielen Fällen und bei einzelnen Anforderungen von den geltenden Länderregelungen überschritten. Länderrechtlich geregelte Weiterbildungen und akademische Ausbildungen sind nicht Gegenstand dieser Eckpunkte.

Die Länder erkennen die auf Basis dieser Mindestanforderungen landesrechtlich geregelten Ausbildungsgänge gegenseitig an, sofern sie in länderrechtlichen Regelungen eine abgeschlossene Assistenz- oder Helferausbildung in der Pflege als Voraussetzung fordern. Die Länder, deren Regelungen im Zeitpunkt der Vereinbarung die Anforderungen noch nicht in allen Punkten erfüllen, sagen zu, bis zum Inkrafttreten des neuen Pflegeberufsgesetzes alle Mindestanforderungen in ihren Länderregelungen umgesetzt zu haben.

Die Länder bitten die Bundesregierung auf dieser Grundlage, eine gesetzliche Regelung zu treffen, die im Rahmen der künftigen Pflegefachkraftausbildung bei einer erfolgreich abgeschlossenen Ausbildung in den Assistenz- und Helferberufen in der Pflege eine Verkürzung der Ausbildungszeit von einem Jahr vorsieht.

1. Berufsbild: Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten

Assistenzkräfte und Pflegehelfer arbeiten im Team mit Pflegefachkräften in der ambulanten Pflege, der stationären Akutpflege und der stationären Langzeitpflege. Sie betreuen und pflegen Menschen insbesondere in der Häuslichkeit, in Wohngruppen, Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern. Sie führen die Maßnahmen selbstständig durch (Durchführungsverantwortung), die von einer Pflegefachkraft geplant, überwacht und gesteuert werden (Steuerungsverantwortung der Pflegefachkraft). Bei Maßnahmen mit höherem Schwierigkeitsgrad, bei Mitwirkung an ärztlich verordneten Maßnahmen oder in instabilen Pflegesituationen beinhaltet die Steuerungsverantwortung auch die konkrete Anleitung der Assistenzkräfte und Pflegehelfer, sofern die Tätigkeit nicht ihrer Art und Schwierigkeit nach oder im Einzelfall aufgrund besonderer Umstände oder ihres Risikopotentials für die zu pflegende Person wegen von der Pflegefachkraft selbst durchgeführt werden müssen.

Die länderrechtlich geregelten Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege vermitteln mindestens diejenigen Kompetenzen, die in diesem Sinne zur selbstständigen Wahrnehmung insbesondere folgender Tätigkeiten befähigen:

- a) grundpflegerische Maßnahmen in stabilen Pflegesituationen sicher durchführen,
- b) im Pflegeprozess bei der Erstellung von Biographie und Pflegeplanung unterstützend mitwirken, den Pflegebericht fortschreiben und die eigenen Tätigkeiten selbstständig dokumentieren,
- c) Kontakte mit pflegebedürftigen Menschen herstellen, mit ihnen einen respektvollen Umgang pflegen und sie unter Beachtung wesentlicher Vorbeugungsmaßnahmen bei der Grundversorgung unterstützen, Ressourcen erkennen und aktivierend in die Pflegehandlung einbeziehen
- d) pflegebedürftige Menschen bei der Lebensgestaltung im Alltag unter Beachtung der Lebensgeschichte, der Kultur und der Religion unterstützen,
- e) Notfallsituationen und Veränderungen der Pflegesituation durch gezielte Beobachtung rechtzeitig erkennen und angemessen handeln
- f) mit anderen Berufsgruppen unter Reflektion der Situation und der eigenen Rolle zusammenarbeiten.

Sie vermitteln mindestens diejenigen Kompetenzen, die dazu befähigen unter Anleitung und Überwachung von Pflegefachkräften insbesondere folgende Tätigkeiten durchzuführen:

- g) bei der Durchführung ärztlich veranlasster therapeutischer und diagnostischer Verrichtungen mitwirken (insb. Kontrolle von Vitalzeichen, Medikamentengabe, subkutane Injektionen, Inhalationen, Einreibungen, An- und Ausziehen von Kompressionsstrümpfen),
- h) Menschen in der Endphase des Lebens unterstützend begleiten und pflegen.

2. Ausbildungsdauer

Die Ausbildung dauert mindestens ein Jahr. Sie umfasst mindestens 700 Stunden berufsbezogenen schulischen Unterricht und 850 Stunden praktischer Ausbildung unter Anleitung einer Pflegefachkraft.

Eine längere Ausbildungsdauer kann insbesondere erforderlich sein, um

- einen weiterführenden Schulabschluss zu vermitteln,
- einem höheren pädagogischen Bedarf unter Berücksichtigung der Zielgruppe der Ausbildung zu entsprechen,
- einen Assistenzberuf mit eigenem Profil zu erlernen,
- drei Praxisbereiche kennen zu lernen (insb. stationäre Akutpflege und stationäre Langzeitpflege),
- eine Ausbildung in Teilzeit zu ermöglichen.

3. Praxiseinsätze

Die Auszubildenden bzw. Schüler lernen in der Ausbildung mindestens zwei Praxisbereiche kennen: ambulante Pflege und stationäre Akut- oder Langzeitversorgung.

4. Zugangsvoraussetzung

Die Ausbildungsgänge setzen einen Hauptschulabschluss voraus.

Die landesrechtliche Regelung kann vorsehen, dass die zuständige Behörde im Einzelfall eine Zulassung zur Ausbildung genehmigen kann, wenn eine positive Eignungsprognose der Schule vorliegt.

5. Prüfung und Berufsabschluss

Die Ausbildung schließt mit einer Prüfung ab, die mindestens einen schriftlichen und einen praktischen Teil umfasst. Die praktische Prüfung erfolgt in der Regel am Klienten. Leistungen aus der Ausbildungsphase (Vornoten) können in das Prüfungsergebnis einfließen.

Zur Prüfung können nach den landesrechtlichen Regelungen im Ermessen der zuständigen Behörde auch Personen zugelassen werden, die nicht oder nicht in vollem Umfang an der Ausbildung teilgenommen haben (Externenprüfung). Ziel dieser Prüfungsmöglichkeit ist ein erleichterter Zugang für pflegepraxiserfahrene Personen ohne Absenkung von Qualitätsanforderungen. Daher dürfen in diesem Fall die Zugangsvoraussetzungen, der Umfang der nachzuweisenden einschlägigen praktischen Tätigkeit und der Umfang der Prüfung nicht

geringer sein als bei der regulären Ausbildung. Zur Qualitätssicherung soll ein einschlägiger Vorbereitungskurs einer Schule oder eines Bildungsträgers vorgeschrieben sein oder ein Nachweis, dass mind. die Hälfte der praktischen Tätigkeit unter Anleitung einer geeigneten Fachkraft stattgefunden hat.

Außerdem kann zur Prüfung zugelassen werden, wer an einer bundesgesetzlich geregelten Ausbildung zur Pflegefachkraft regelmäßig teilgenommen hat, die in ihrem Umfang und Inhalt der Ausbildung zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege gleichwertig ist.

Die erfolgreich abgeschlossene Prüfung führt zum Erlangen eines staatlich anerkannten oder staatlich geprüften Berufsabschlusses

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.2 a

Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder unterstützen das Anliegen der Bundesregierung, die Kräfte aller Verantwortlichen in einer Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege zu bündeln und Maßnahmen zur Stärkung der Aus- und Weiterbildung sowie zur Steigerung der Attraktivität des Berufs- und Beschäftigungsfeldes Altenpflege zu vereinbaren.

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stimmen dem Vereinbarungstext zur Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive in der Fassung vom 22.11.2012 (Anlage¹) zu.

2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten ihre Vorsitzende, den Vereinbarungstext für die ASMK als Partner der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege zu unterzeichnen.

¹ Vereinbarungstext zur Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive (Stand: 22.11.2012) ist nicht Bestandteil des Protokolls der 89. ASMK

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.2 b

Unbefristete Förderung des dritten Ausbildungsjahres in der Altenpflegeausbildung

Antragsteller: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, mittelfristig die unbefristete Förderung des dritten Ausbildungsjahres in der Altenpflege zu ermöglichen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.3

Vereinheitlichung der Pflegeausbildung

Antragsteller: Bayern, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein- Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Vorlage des Eckpunktepapiers der BLAG „Weiterentwicklung der Pflegeberufe“. Sie bedanken sich bei den beiden Bundesministerien und den beteiligten Bundesländern für die konstruktive Zusammenarbeit in diesem wichtigen Arbeitsfeld.

Insbesondere die inhaltlichen Ausführungen des Eckpunktepapiers sind geeignet, ein zukunftssicheres und attraktives Berufsbild für den Pflegeberuf zu schaffen und damit sowohl auf die demografische Entwicklung zu reagieren als auch den aktuellen und zukünftigen Anforderungen an eine qualifizierte Berufsausübung Rechnung zu tragen.

Besonders zu betonen sind vor allem folgende Aspekte des Eckpunktepapiers:

- Die Darstellung des breiten Tätigkeitsspektrums professioneller Pflege und der dafür erforderlichen Kompetenzen verdeutlicht die zunehmende Bedeutung der Pflege in der Gesundheitsversorgung.
- Eine generalistische Pflegeausbildung kann auf die Anforderungen an Pflege in den verschiedenen Arbeitsfeldern und Sektoren adäquat vorbereiten und damit sowohl zu

einer besseren Versorgung als auch zu einer größeren Berufszufriedenheit der Pflegekräfte führen.

- Das Eckpunktepapier skizziert ein Stufenmodell, das den unterschiedlichen Anforderungen in den Arbeitsfeldern Rechnung trägt und gleichzeitig eine gesicherte Durchlässigkeit zwischen den Ausbildungsniveaus ermöglicht. Damit wird sowohl dem komplexen Handlungsfeld Pflege als auch bildungspolitischen Standards (Lebenslanges Lernen, Aufstiegsmöglichkeiten) entsprochen.
- Es ist insoweit auch konsequent, die bisher in unterschiedlichen Modellen erprobte Ausbildung auf akademischem Niveau rechtlich zu regeln und als wichtiges Ausbildungssegment mit hoher Durchlässigkeit neben die berufliche Pflegeausbildung zu stellen. Neben qualitativen Aspekten spielt hier auch die gesellschaftliche Anerkennung des Berufs und damit die Attraktivität der Ausbildung und des Berufsfeldes Pflege eine wichtige Rolle.

Insgesamt sind die Vorschläge der BLAG gut geeignet, die Pflegeausbildung in Deutschland innovativ weiterzuentwickeln und im Wettbewerb mit anderen Branchen geeignete Bewerberinnen und Bewerber für die Ausbildung zu gewinnen.

Offen ist die Frage der Finanzierung. Die BLAG hat dazu vier mögliche Varianten vorgestellt. Unbestritten ist, dass nur eine einheitliche Finanzierung der neuen Pflegeausbildung sinnvoll ist. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten daher die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern, die Frage der Finanzierung zügig zu klären und ein förmliches Gesetzgebungsverfahren unter Einbeziehung der Länder zeitnah einzuleiten.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.4

Übergang junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bittet die Bundesregierung, den in den Gremien zum Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftesicherung und der Qualifizierungsinitiative für Deutschland eingeleiteten Prozess mit dem Ziel der deutlichen Steigerung des direkten Übergangs von der Allgemeinbildenden Schule in eine duale Berufsausbildung unter enger Einbeziehung der Länder voran zu treiben.
2. Die Bundesregierung hat mit der Bildungsketten-Initiative und der Berufseinstiegsbegleitung gemäß SBG III Instrumente der individuellen Begleitung zur Hinführung an Ausbildung entwickelt und erprobt. Auch in verschiedenen Ländern sind entsprechende Instrumente entwickelt worden. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bittet die Bundesregierung, diese Initiativen in enger Kooperation mit den Ländern weiterzuführen und weiter zu entwickeln mit dem Ziel, diese besser aufeinander abzustimmen und nach Möglichkeit zu verzahnen.
3. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bittet die Bundesregierung, die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit evaluieren zu lassen und bis Herbst 2013 über die Ergebnisse zu berichten. Bei der Evaluierung sollte ein besonderes Augenmerk auf die Frage gerichtet werden, ob die Angebote den besonderen Bedarf zu fördernder Jugendlicher mit Migrationshintergrund berücksichtigen.

4. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bittet die Bundesregierung gemeinsam mit den zuständigen Länderressorts für Arbeit, Bildung und Wirtschaft ein konsistentes Gesamtkonzept zur Übergangsgestaltung zu erarbeiten und dabei die besonderen Anforderungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen.
5. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bittet die Bundesregierung, ihr operationelles Programm zur Umsetzung der nächsten ESF-Programmperiode 2014 bis 2020 im Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung frühzeitig und systematisch mit den Ländern abzustimmen, um Programmkollisionen mit den neu zu planenden Länderprogrammen in diesem Bereich auszuschließen.
6. Die Kultusministerkonferenz wird gebeten, darauf hinzuwirken, dass die Berufsorientierung in der allgemeinbildenden Schule frühzeitig, nachhaltig und auf der Grundlage von Qualitätsstandards verstärkt wird, schulische Übergangsmaßnahmen auf das unbedingt erforderliche Maß zurück geführt werden und vollzeitschulische Ausbildungsgänge nur angeboten werden, wenn keine oder keine ausreichenden regionalen Angebote an betrieblichen Ausbildungsplätzen vorhanden sind. Generell sollten vollzeitschulische Ausbildungsgänge nicht in Konkurrenz zu gleichen oder vergleichbaren Ausbildungen im dualen System stehen.
7. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz schlägt der KMK und WMK vor, die Thematik des Übergangs junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt als politikfeldübergreifende Querschnittsaufgabe gemeinsam und aktiv mit zu gestalten.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.5

Missbrauch von Praktikantenverträgen unterbinden – Faire Arbeitsbedingungen für Berufseinsteiger

**Antragsteller: Berlin, Brandenburg, Nordrhein-
Westfalen, Thüringen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind sich darüber einig, dass freiwillige Praktika (d.h. Praktika, die nicht ohnehin als Bestandteil eines Lehrplanes oder einer Studienordnung verpflichtend vorgesehen sind) als solche durchaus eine Möglichkeit bieten, einen Einblick in verschiedene Berufsfelder zu erhalten. Auch die Sammlung von Berufserfahrung kann Bestandteil eines freiwilligen Praktikums sein; die Einarbeitung auf einem Arbeitsplatz zu gewährleisten, obliegt jedoch dem Arbeitgeber. Freiwillige Praktika können zwar auch Anteile von Arbeitsleistung enthalten, zu ihrem größeren Teil müssen sie aber Ausbildungszwecken dienen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass freiwillige Praktika nicht nur im Interesse der Praktikantinnen und Praktikanten liegen, sondern auch den Unternehmen die Möglichkeit bieten, sich als Arbeitgeber vorzustellen und auf diese Weise Kontakte zu zukünftigen Fach- und Führungskräften zu knüpfen.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekennen sich dazu, dass freiwillige Praktika unter fairen Bedingungen stattfinden müssen. Zur Fairness gehört es, dass ein „Praktikum“, das nicht mehr

überwiegend Ausbildungszwecken dient, sondern in dem zu einem größeren Teil Arbeitsleistungen erbracht werden, als das bezeichnet wird, was es - von Rechts wegen - ist, nämlich ein Arbeitsverhältnis. Bei einem freiwilligen Praktikum, das länger als 3 Monate dauert, spricht die Wahrscheinlichkeit dafür, dass der Ausbildungszweck nicht mehr den überwiegenden Teil ausmacht, sondern tatsächlich zu einem größeren Teil Arbeitsleistung erbracht wird. Dies soll in einer widerlegbaren Vermutung im Gesetz verankert werden.

4. Damit die Praktikantinnen und Praktikanten ihre Rechte auch durchsetzen können, befürworten die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, zwei Maßnahmen für freiwillige Praktika: zum Einen sollen Praktikumsverträge schriftlich niedergelegt werden; zum Anderen sollen Ausschlussfristen oder auch die Verjährung von Forderungen erst nach Beendigung des jeweiligen Praktikumsverhältnisses beginnen.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten die Information der Praktikanten über ihre Rechte für sehr wichtig. Sie schlagen daher eine Überprüfung vor, ob Praktikumsverhältnisse erfasst werden sollen, damit Praktikantinnen und Praktikanten aktiv über ihre Rechte informiert werden können, oder ob dieses Ziel auch über eine Aufnahme von Praktikantenverhältnissen in das Nachweisgesetz gegebenenfalls verbunden mit einer Bußgeldbewehrung erreicht werden kann.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.6

Verbindung von Beschäftigungsmaßnahmen mit systematischer Qualifizierung

Antragsteller: Bayern, Berlin, Hessen, Niedersachsen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, untergesetzliche Möglichkeiten der Verknüpfung von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen mit systematischer Qualifizierung zu eröffnen, um damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der erwerbsfähigen Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher in Deutschland zu leisten.

Hierfür sind Qualifikationsmaßnahmen zu entwickeln, die zugleich niedrighschwellig und anchlussfähig sind und schrittweise zu einem höheren Qualifikationsniveau führen können.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.7

Keine Zertifizierungspflicht nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) für staatlich anerkannte Schulen und Einrichtungen

Antragsteller: Bayern, Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen den Beschluss der 87. ASMK (TOP 7.4 Zertifizierung nach AZAV von Schulen unter Aufsicht der Länder) und fordern den Bund erneut auf, unter Aufsicht der Länder stehende Bildungseinrichtungen ohne weitere Zertifizierung nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) als Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zuzulassen. Dies soll unter Berücksichtigung der Regelungen des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) durch Herausnahme der unter Aufsicht der Länder stehenden Bildungseinrichtungen mit staatlich anerkannten Abschlüssen aus dem Anwendungsbereich der AZAV erfolgen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass das „vereinfachte“ Verfahren zur Zertifizierung staatlich anerkannter und genehmigter Schulen ungeeignet ist.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.9

Ausbau der beruflichen Nachqualifizierung als Beitrag zur Fachkräftesicherung

**Antragsteller: Baden-Württemberg, Berlin,
Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen,
Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen,
Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland,
Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland die bereits vorhandenen Maßnahmen zur beruflichen Nachqualifizierung weiter auszubauen. Dabei ist noch mehr auf die abschlussbezogene Aus- und Weiterbildung zu fokussieren, die schwierigen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik, wie beispielsweise Personen im Alter von 25 bis 35 Jahren, Menschen mit Migrationshintergrund und Menschen mit Behinderungen, ermöglicht, beruflich integriert zu werden.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.10

Umfassende Nutzung des Eingliederungstitels im SGB II

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf,

1. den Jobcentern zu ermöglichen, nicht verausgabte Eingliederungsmittel des Rechtskreises SGB II in das jeweils folgende Jahr übertragen zu können, und hierfür die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen herbeizuführen,
2. langfristige Planungssicherheit für die Durchführung von Maßnahmen über den Jahreswechsel hinaus durch eine ausreichende Budgetvorbelastungsquote der Jobcenter für das Folgejahr sicherzustellen,
3. gegenüber der Bundesagentur für Arbeit darauf hinzuwirken, größere Gestaltungsspielräume für die gemeinsamen Einrichtungen bei der Umsetzung von Maßnahmen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zu belassen, um künftig durch eine bessere Mittelausschöpfung eine umfassende nachhaltige Nutzung des Eingliederungstitels zu gewährleisten,
4. die IT-Systeme der Bundesagentur so anzupassen und weiter zu entwickeln, dass sie einen wirkungsorientierten Einsatz der Eingliederungsmittel unterstützen und hierbei die Länder, Kommunalen Spitzenverbände und Praktiker aus den Reihen der gemeinsamen Einrichtungen zu beteiligen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.11

Sicherung des Fachkräftebedarfs im Erzieherberuf

Antragsteller: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bittet die Kultusministerkonferenz, die Weiterentwicklung der Erzieherausbildung in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Arbeits- und Sozialministerkonferenz, Jugend- und Familienministerkonferenz und Kultusministerkonferenz voranzutreiben. Hierbei sollten auch die Möglichkeiten einer berufsbegleitenden Ausbildung betrachtet werden. Durch die eingeleiteten Reformprozesse sollte zudem sichergestellt werden, dass der Beruf der Erzieherin / des Erziehers auch in Zukunft konkurrenzfähig bleibt.
2. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz spricht sich dafür aus, zur Fachkräftesicherung auch Arbeitslosen und Arbeitssuchenden zur Integration in den Arbeitsmarkt verstärkt die Möglichkeit einer Berufsausbildung anzubieten. Sie bittet die Bundesregierung, über die Bundesagentur für Arbeit einen vermehrten Einsatz des Instruments der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Menschen, welche die Zulassungsvoraussetzungen zur Berufsausbildung für den Erzieherberuf erfüllen, sicherzustellen.
3. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob das Instrument der Förderung der beruflichen Weiterbildung dahingehend weiterentwickelt werden kann, dass Maßnahmen zur Erlangung eines Berufsabschlusses für ihre gesamte Dauer über das Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) finanziert werden können.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.12

**Fachkräftesicherung forcieren –
Willkommenskultur für Zuwanderung verbessern**

Antragsteller: Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Fachkräftesicherung und die bessere Nutzung der Ressourcen des Arbeitsmarktes sind vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wichtige Herausforderungen der deutschen Wirtschaft in den kommenden Jahren.

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen Aktivitäten des Bundes im Ergebnis der Vorschläge der Hochrangigen Konsensgruppe „Fachkräftebedarf und Zuwanderung“. Die Länder halten es aber für erforderlich, dass die Bundesregierung ihre künftigen Aktivitäten und geplanten Instrumente zur Fachkräftesicherung mit den Ländern besser abstimmt und weiterentwickelt.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Forderung der Hochrangigen Konsensgruppe nach einem Paradigmenwechsel von der bislang vorherrschenden relativ restriktiven Zuwanderungspolitik mit Ausnahmen hin zu einer Einladungs- und Willkommenskultur mit gezielter Gewinnung von Fachkräften. Die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften innerhalb der EU wie auch aus Drittstaaten eröffnet große Chancen, da es aufgrund des demographischen und des strukturellen Wandels einen hohen Bedarf an (hoch-) qualifizierten Fachkräften geben wird, der langfristig nicht allein durch inländische Kräfte gedeckt werden kann.

Mit Blick auf die Arbeitsmarktlage in Südeuropa könnte dazu insbesondere die Vermittlung von Arbeitskräften aus EU-Staaten in die Bundesrepublik intensiviert werden.

3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen die Durch- und Umsetzung des sogenannten Anerkennungs-gesetzes (Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen) und der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU („Blaue Karte“). Den Antragstellern im Anerkennungsverfahren bei der Gleichwertigkeitsfeststellung der Berufe müssen aber auch ausreichend Beratungsstrukturen zur Verfügung gestellt werden.

Ungelöst ist nach wie vor die Unterstützung von Zugewanderten bei erforderlichen Nachqualifizierungen im Hochschulbereich, wenn die im Herkunftsland erworbenen Studienabschlüsse nicht oder nicht vollständig anerkannt werden. Hier gibt es vereinzelte Angebote des Bundes und der Länder. Zudem führt das gegenwärtige Leistungsrecht im SGB II und III dazu, dass abschlussbezogene Qualifizierungen an Hochschulen kaum möglich sind. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, bei diesem seit langem bekannten Problem gemeinsam mit den Ländern konstruktive Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

4. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz schließt sich dem Vorschlag der Hocharnigen Konsensgruppe an, eine Liste mit Mangelberufen, bei denen seit Juni 2011 die Vorrangprüfung der Bundesagentur für Arbeit ausgesetzt ist, regelmäßig zu aktualisieren. Die Überprüfung und Aktualisierung der Liste sollte nach möglichst auch nach Bundesländern regionalisiert erfolgen sowie auf Berufe ausgeweitet werden, die keinen Hochschulabschluss voraussetzen, um so den Fachkräfteengpass in Ausbildungsberufen abzuschwächen.

5. Neben der Gewinnung qualifizierter Fachkräfte durch Zuwanderung aus dem Ausland ist die deutsche Wirtschaft vorrangig auf eine bessere Ausschöpfung des heimischen Ressourcen und Potentiale des Arbeitsmarktes angewiesen, um den Fachkräftebedarf zu decken. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen, die Qualifizierung Arbeitsuchender und die berufliche Weiterbildung Beschäftigter werden weiter an Bedeutung gewinnen. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, die notwendigen Mittel für die Qualifizierung von Arbeitslosen zur Verfügung zu stellen.

6. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz fordert die Bundesregierung bzw. die Bundesagentur für Arbeit außerdem auf, bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung noch stärker als bisher auf die abschlussbezogene Aus- und Weiterbildung zu fokussieren. Gering und nicht qualifizierte Arbeitnehmer haben nach wie vor schlechte berufliche Perspektiven. Erst der Facharbeiterstatus nach einer beruflichen Ausbildung ermöglicht die nachhaltige berufliche Integration. Der Bund, die Bundesagentur für Arbeit und die Länder sollen Aus- und Weiterbildung weiter fördern und flankieren, die Finanzierung der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung der Arbeitnehmer muss aber eine originäre Aufgabe der Unternehmen selbst bleiben.

7. Fachkräftesicherung ist nicht allein ein administrativ zu lösendes Problem der Politik. Die Wirtschaft trägt Eigenverantwortung bei der Fachkräftesicherung. Das wird bisher in der gesellschaftlichen Debatte nicht ausreichend deutlich. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung deshalb auf, an diesem Punkt mit einer Kampagne aktiv zu werden, um Unternehmen zu ermutigen, die notwendigen Maßnahmen tatsächlich selbst einzuleiten. Der Fachkräftebedarf kann – gerade mit Blick auf Zuwanderung – letztendlich nur gedeckt werden, wenn Unternehmen gute Löhne und berufliche Perspektiven in den betroffenen Branchen und Regionen bieten. Es müssen Arbeitsplätze mit Perspektive und attraktiver Entlohnung angeboten werden, nur dann können Fachkräfte tatsächlich gehalten und gewonnen werden. Dazu kann auch eine höhere Tarifbindung beitragen. Ziel ist es, möglichst vielen Menschen den Zugang zu solchen Beschäftigungsverhältnissen zu ermöglichen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.13

Zuwanderung nichtakademischer Fachkräfte aus Drittstaaten

**Antragsteller: Hessen, Niedersachsen, Saarland,
Sachsen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz stellt fest, dass in immer mehr Regionen, Berufen und Branchen in Deutschland Engpässe bei der Versorgung mit Fachkräften sichtbar werden. Dieser Entwicklung gilt es auf allen Ebenen entgegenzuwirken. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bekräftigt daher ihren Beschluss vom 23./24. November 2011, demzufolge eine gemeinsame Strategie von Bund und Ländern zur Fachkräftesicherung unter vollständiger Nutzung aller Ressourcen des Arbeitsmarktes erforderlich ist.
2. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz legt den Fokus zur Fachkräftesicherung vorrangig auf Aktivitäten zur Stärkung der inländischen Potenziale. Hierzu gehören insbesondere eine bessere Integration (Langzeit-)arbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt sowie eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen, Älteren, Alleinerziehenden, Menschen mit Behinderung und den in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten. Hier sind auch die neuen Regelungen nach dem „Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG“ konsequent umzusetzen.
3. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz stellt fest, dass zur Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs darüber hinaus flankierend auch eine gezielte Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland dienlich sein kann. Dabei ist der Zuwanderung aus

Mitgliedstaaten der EU im Rahmen der bestehenden Arbeitnehmerfreizügigkeit Priorität einzuräumen. Ergänzend sollte zur Bedarfsdeckung eine an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausgerichtete und arbeitsplatzorientierte Zuwanderung von Fachkräften auch aus Staaten außerhalb der EU hinzutreten.

- c. In diesem Zusammenhang begrüßt die Arbeits- und Sozialministerkonferenz, dass mit dem zum 01.08.2012 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU deutliche Erleichterungen bei der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten geschaffen worden sind. Neben den Erleichterungen für Absolventen von Hochschulen im Rahmen der „Blauen Karte EU“ enthält das Gesetz darüber hinaus gehende Regelungen zur Zuwanderungserleichterung für ausländische Fachkräfte (für Studenten und Studienabsolventen, Absolventen betrieblicher Ausbildungen, Familienangehörige).
4. Analysen der Bundesagentur für Arbeit (BA) zeigen, dass es auch in Ausbildungsberufen zu zunehmenden Fachkräfte-Engpässen in Deutschland kommt. Dies gilt aktuell insbesondere für Fachkräfte der Mechatronik, der Energie- und Elektroberufe und in den Gesundheitsberufen wie etwa der Kranken- und Altenpflege.
5. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hält daher die Prüfung weiterer vereinfachender Zuwanderungsregelungen für nichtakademische Fachkräfte in Mangelberufen für erforderlich. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wird dazu um die Erstellung einer Liste der Mangelberufe gebeten, die eine Ausbildung voraussetzen und für die die Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) durch die BA entfällt.
6. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz hält in Folge eine kontinuierliche Überprüfung der Berufe, für die die Vorrangprüfung ausgesetzt wird, für erforderlich. Dazu wird das BMAS um Erstellung und halbjährliche Überprüfung einer Engpassanalyse aller Berufe in Deutschland unter Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte gebeten.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.14

Betriebliche Ausbildung in Teilzeit für Frauen mit Familienverantwortung

Antragsteller: Bayern, Hessen, Niedersachsen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass alleinerziehende Frauen, die auf Grund einer frühen Schwangerschaft eine Berufsausbildung nicht durchführen oder nicht abschließen konnten, für den Erwerb einer Berufsqualifikation häufig auf eine Teilzeitausbildung angewiesen sind. Die Finanzierung im Rahmen von SGB II und SGB III ist aber in manchen Fällen problematisch, weil über die Regelinstrumente einzelne Maßnahmen in solchen Ausbildungsgängen nicht finanziert werden können.
2. Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, die Finanzierung von Projekten für junge Frauen zur Erlangung einer betrieblichen Ausbildung in Teilzeit auf Grundlage des SGB II sicherzustellen und ggf. die Unterstützung und Flankierung der Teilzeitausbildung in die Regelförderung zu übernehmen. Soweit eine Förderung auf Grundlage der Regelinstrumente des SGB II und SGB III nicht möglich ist, sollen die Jobcenter aufgefordert werden, die vom Gesetzgeber jüngst erweiterten Möglichkeiten der Freien Förderung nach § 16 f SGB II offensiv zu nutzen.
3. Die ASMK regt zudem an, zur nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt und zur Erhöhung des Fachkräftepotentials auch älteren Berufsrückkehrerinnen nach Erziehungs- oder Pflegephase den Erwerb eines qualifizierten betrieblichen Abschlusses durch geeignete Fördermaßnahmen in Teilzeit zu erleichtern. Dazu käme auch eine

Aufhebung oder Anhebung der in § 16 f Abs. 2 Nr. 2 SGB II normierten Altersgrenze in Betracht.

4. Die ASMK bittet Bund und Länder, für die Teilzeitausbildung bei Kammern, Verbänden und den örtlichen Arbeitgebern weiterhin aktiv zu werben und darauf hinzuwirken, dass Ausbildungsplätze als teilzeitgeeignet ausgeschrieben und Teilzeitausbildungsplätze in Statistiken besonders erfasst werden.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Kultusministerkonferenz, in den Berufsschulen die Möglichkeiten zur Teilzeitausbildung zu stärken.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.15

Gleichberechtigte berufliche Anerkennung von Berufsabschlüssen von Frauen mit Migrations- hintergrund

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen auf Grund des am 01.04.2012 in Kraft getretenen „Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ daraufhin zu überprüfen, ob ein Geschlecht durch die Anerkennungspraxis erkennbar benachteiligt wird. Basis dafür können die nach § 17 II Nr. 1 BQFG geschlechtsspezifisch erhobenen Daten sein.

Ergänzend soll der strukturellen Benachteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund im Arbeitsmarkt mit einer zwischen Bund und Ländern abgestimmten Beratungs- und Serviceinitiative im Rahmen der bestehenden Regelstrukturen entgegen getreten werden, die darauf abzielt, die Wirtschaft für die Beschäftigungspotentiale dieser Beschäftigtengruppe zu sensibilisieren, eventuelle Beschäftigungsvorbehalte aufzulösen und den Frauen die Möglichkeiten zur individuellen Beratung und Förderung aufzuzeigen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.16

Chancengleichheit am Arbeitsmarkt und eigenständige Existenzsicherung für Frauen

**Antragsteller: Bayern, Hessen, Niedersachsen,
Saarland, Sachsen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales nehmen den Beschluss der 21. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder über den Leitantrag „Gleichstellung im Lebensverlauf“ zur Kenntnis. Sie begrüßen das mit dem Beschluss der GFMK verfolgte Ziel, Frauen und Männern in allen Phasen des Lebens gleiche Chancen zu ermöglichen und dabei die unterschiedlichen Rollen und Rollenerwartungen in den Blick zu nehmen. Ein abgestimmter lebenslauforientierter Politikansatz ist notwendig, um die Situation von Frauen in den verschiedenen Lebensbereichen, auch im Erwerbsleben, zu analysieren und zu verbessern.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass
 - sowohl im Bereich des Arbeitsmarkts als auch in dem der eigenständigen Existenzsicherung geschlechtsspezifische Benachteiligungen von Frauen bestehen,
 - die derzeitige Frauengeneration die bislang bestausgebildete ist und dass diese Tatsache dazu beitragen muss, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und gleiche Teilhabechancen am Arbeitsmarkt zu verwirklichen

- Frauen in großem Umfang die Verantwortung bei der Betreuung von Kindern und der Pflege von Familienangehörigen und für die Familienarbeit tragen,
 - sich der überwiegende Anteil der Frauen wünscht, auch mit Familie in größerem Umfang und mit mehr Qualität als bisher am Erwerbsleben teilhaben zu können.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sehen es als zentrales Ziel, Frauen zu ermöglichen, ihre Chance auf die gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben und der adäquaten Sicherung der eigenen Existenz zu realisieren, ohne dafür auf eine eigene Familie verzichten zu müssen.
 4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder um eine dauerhafte Beteiligung der ASMK an den bestehenden GFMK-Arbeitsgruppen „Arbeitsmarkt für Frauen“ und „Soziale Sicherung für Frauen“. Aufgabe ist es, in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Arbeitsvermittlung und der sozialen Sicherung die Fragestellungen herauszuarbeiten, deren Beantwortung für das Ziel der Chancengleichheit im Erwerbsleben und der sozialen Absicherung maßgeblich sind und dafür Lösungen zu entwickeln. Dabei sind auch Vorschläge zu erarbeiten, die Frauen von familiären Aufgaben entlasten und in den verschiedenen Rechtssystemen wie z.B. im Familien-, Steuer-, Arbeits- und Sozialrecht Veränderungen herbeiführen, die einer lebenslaufbezogenen Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben Rechnung tragen.
 5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder beauftragen Niedersachsen als Vorsitzland, entsprechende Gespräche mit der GFMK aufzunehmen, um eine Beteiligung an deren Arbeitsgruppen sicherzustellen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.17

Interkulturelle Öffnung der Arbeitsagenturen und Jobcenter

Antragsteller: Berlin

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales heben die Bedeutung der Arbeitsagenturen und Jobcenter für die nachhaltige Integration der Menschen mit Migrationshintergrund in Arbeitsmarkt und Gesellschaft hervor. Die interkulturelle Kompetenz oder eigene Zuwanderungserfahrungen der dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie eine interkulturelle Ausrichtung können die Zahl der Vermittlungserfolge erhöhen. Deshalb bittet die ASMK die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit (BA), die Bundesländer und die zugelassenen kommunalen Träger, die Bemühungen zur interkulturellen Öffnung der Arbeitsagenturen und Jobcenter nachhaltig zu verstärken.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder würdigen das Engagement der BA bei der Implementierung des Diversity-Ansatzes bei Fortbildungsangeboten und bei Ausbildung und Studium an der Hochschule der BA. Sie würdigen auch das Engagement der BA zu anonymisierten Bewerbungsverfahren und der Qualifizierung von Personalentscheidern und Mitgliedern von Auswahlkommissionen.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, zur nächsten ASMK zu berichten, welche weiteren Strategien zur interkulturellen Öffnung entwickelt und umgesetzt werden, um den Zugang von Migrantinnen und Migranten zu den Arbeitsmarktinstrumenten zu

verbessern und welche Erfolge hier verzeichnet werden können sowie darüber hinaus eine entsprechende Strategie und Ziele zu entwickeln sowie Bundesländer, die hier vorangehen, zu unterstützen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.18

Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes hinsichtlich der Befristung ohne Sachgrund

**Antragsteller: Baden-Württemberg, Berlin,
Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-
Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz,
Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein,
Thüringen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest:
 - Befristungen schaffen einen durchlässigeren Arbeitsmarkt und eröffnen auch für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose neue Chancen. Bei allen Anforderungen der Betriebe an die Flexibilität der Beschäftigten müssen aber auch das volkswirtschaftliche Interesse an bedarfsgerechter Fachkräftegewinnung und die Bedürfnisse der Beschäftigten nach sicheren und familiengerechten Zukunftsperspektiven berücksichtigt werden.
 - Befristet Beschäftigte tragen ein überdurchschnittlich hohes Risiko, arbeitslos zu werden, was deren Lebens- und Familienplanung erschwert.
 - Die steigende Zahl befristeter Arbeitsverträge lässt darauf schließen, dass befristete Arbeitsverträge zunehmend eingesetzt werden, um wirtschaftliche Risiken den Beschäftigten aufzubürden.

- Die rechtlich unerwünschte Verlagerung unternehmerischer Risiken und die Aushebelung des Kündigungsschutzes erfordern es, die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung auf das notwendige Maß zu begrenzen.
 - Die Regelungen zur Aus- und Weiterbildung enthalten für länger befristet Beschäftigte zu weitgehende Einschränkungen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Änderung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) vorzulegen, der die nachfolgenden Punkte regelt:
- Die Möglichkeit zur kalendermäßigen Befristung eines Arbeitsvertrages ohne Vorliegen eines sachlichen Grundes bis zur Dauer von zwei Jahren nach § 14 Absatz 2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) ist aufzuheben.
 - Das Erfordernis der Angemessenheit einer Aus- und Weiterbildung nach § 19 TzBfG ist für befristet Beschäftigte ab einer Beschäftigungslaufzeit von zwei Jahren mit dem Ziel einer Gleichstellung mit unbefristet Beschäftigten aufzuheben.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.19

Neuorganisation der Tarifregister des Bundes und der Länder

Antragsteller: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, die Länder frühzeitig bei den geplanten Änderungen im Bereich Tarifregister und Tarifarchiv beim BMAS einzubeziehen. Sie bieten dem BMAS ihre Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung bei der Erarbeitung der Nutzungsmöglichkeiten eines datenbankgestützten bundesweiten Tarifregisters an, das auch den Ländern umfassend zur Verfügung steht.

Sie schlagen daher dem BMAS vor, gemeinsam mit den Ländern in einer Arbeitsgruppe unter Federführung des BMAS und eines Landes ein Konzept für eine abgestimmte Neuausrichtung des Tarifregisterwesens einschließlich der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen bis zur nächsten ASMK zu erarbeiten.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe sollte insbesondere die Einrichtung eines zentralen Tarifregisters beim BMAS fachlich beraten werden.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.20

Bekämpfung von Langzeitleistungsbezug im SGB II – Neue Wege für arbeitsmarktferne Personen

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass der Anteil der Langzeitleistungsbezieher in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gewachsen ist und Langzeitleistungsbezieher und Langzeitarbeitslose von der grundsätzlich positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt bisher nur unzureichend profitieren. Der Rückgang des Erwerbspersonenpotentials und die anhaltende Fachkräftenachfrage, aber auch die enormen finanziellen Belastungen für die Gesellschaft sowie die sozialen Folgen verfestigter Arbeitslosigkeit erfordern noch größere Anstrengungen zur Integration dieses Personenkreises. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern deshalb die Bundesregierung auf, in enger Abstimmung mit den Ländern in den Gremien des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c SGB II die Voraussetzungen für eine bundesweite Initiative für arbeitsmarktferne Langzeitleistungsbezieher und Langzeitarbeitslose im SGB II zu schaffen.

- 1.) Erforderlich ist eine noch stärkere geschäftspolitische Schwerpunktsetzung zur Integration arbeitsmarktferner Personen mit multiplen Problemlagen, die sich im Langzeitleistungsbezug bzw. in der Langzeitarbeitslosigkeit befinden. Eine solche Initiative ist mittelfristig anzulegen und bundesseitig finanziell hinreichend abzusichern. Weitere Kürzungen der Eingliederungsmittel sind insofern kontraproduktiv und zu vermeiden. Außerdem muss in den Jobcentern ausreichend Personal zur Verfügung stehen, um die notwendige intensive Aktivierung und Betreuung der Betroffenen sicherzustellen.

- 2.) Die neuen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung sind gezielt für diese arbeitsmarktferne Personengruppe einzusetzen und bei Bedarf weiter zu entwickeln. Insbesondere die Kombination von Aktivierungsmaßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten ist neu und rechtssicher auszugestalten, um die durch die Instrumentenreform eingetretenen Einschränkungen zu kompensieren. Die Bundesregierung soll zudem darauf hinwirken, dass die Freie Förderung im SGB II offensiv genutzt wird, um neue Ansätze und Integrationsstrategien zu erproben. Darüber hinaus sind die Arbeitsförderung im SGB II und SGB III, die ESF-Förderung des Bundes und die ESF-Förderung der Länder in der neuen Förderperiode besser aufeinander abzustimmen, um so die zusätzlichen Mittel des ESF optimal einzusetzen.

- 3.) Es sind gezielt Anreize und Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die Jobcenter neue und ganzheitliche Aktivierungs- und Integrationsstrategien für Langzeitkunden mit multiplen Problemlagen umsetzen und erproben. Dazu bedarf es auch längerfristig angelegter Maßnahmen mit ganzheitlichem Ansatz, die neben der Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit und der beruflichen Qualifizierung z.B. auch gesundheitsfördernde Leistungen und eine begleitende und nachgehende Betreuung der gesamten Bedarfsgemeinschaft umfassen sollen. Integrationsfortschritte sind zu dokumentieren und ein wesentliches Qualitätskriterium. Übergeordnetes Ziel bleibt immer die Integration in reguläre und bedarfsdeckende Beschäftigung. Eine ausreichende Finanzausstattung, die sich an den hohen qualitativen Standards orientieren muss, umfasst auch die ausreichende Bereitstellung von Verpflichtungsermächtigungen, um längerfristig angelegte Maßnahmen abzusichern.

- 4.) Es sind Voraussetzungen zu schaffen, dass Langzeitarbeitslose, die eine Beschäftigung aufnehmen, zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses ein begleitendes Coaching erhalten. Dieses Coaching muss so beschaffen sein, dass erforderliche betriebsbedingte Qualifizierungen mit in die Förderung eingeschlossen werden können. Es sollen zudem Möglichkeiten der Verknüpfung von beschäftigungsschaffenden Maßnahmen mit Coaching eröffnet werden, weil damit ebenfalls ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Langzeitleistungsbezieher und Langzeitarbeitslosen geleistet werden kann.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.21

Einführung eines bundesweiten Mindestlohns

**Antragsteller: Berlin, Mecklenburg-Vorpommern,
Rheinland- Pfalz**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bekräftigen ihren Anspruch, dass Menschen, die Vollzeit arbeiten, von ihrer Arbeit menschenwürdig leben können müssen. Sie stellen mit großer Sorge fest, dass die Realität in Deutschland für viele Menschen eine andere ist.

Die Zahl der abhängig Beschäftigten, die in Deutschland für einen Niedriglohn arbeiten ist konstant hoch. Nach aktuellen Auswertungen erhielten 2010 rund 23 Prozent, d.h. fast acht Millionen Menschen eine geringe Bezahlung. Die durchschnittlichen Stundenlöhne im Niedriglohnsektor betragen in Westdeutschland 6,68 Euro und in Ostdeutschland 6,52 Euro. Rund 2,5 Millionen Beschäftigte verdienen weniger als 6 Euro pro Stunde und knapp 1,4 Millionen Menschen sogar weniger als 5 Euro die Stunde.¹

2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern vor diesem Hintergrund die Bundesregierung auf, unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Einführung eines allgemeinen, gesetzlichen Mindestlohns vorzulegen, der die nachfolgenden Punkte regelt:

¹ Thorsten Kalina, Claudia Weinkopf „Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn“ IAQ-Report 01/2012

- Einführung eines flächendeckenden, gesetzlichen Mindestlohns, mit dem als unterste Grenze ein Bruttoarbeitsentgelt pro Zeitstunde von mindestens 8,50 Euro festgesetzt wird.
- Andere arbeitsvertragliche oder tarifvertragliche Entgeltvereinbarungen sowie Entgeltfestsetzungen auf Grund anderer Gesetze sind nur zulässig, wenn sie ein höheres Arbeitsentgelt als den Mindestlohn vorsehen.
- Die jährliche Überprüfung des Mindestlohns durch eine unabhängige Kommission nach dem Vorbild Großbritanniens (Low-Pay-Commission).
- Die Einhaltung des Mindestlohns wird durch staatliche Stellen (Zollbehörden) kontrolliert.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.22

Personalausstattung der Jobcenter

Antragsteller: Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, eine aufgabenadäquate Personalausstattung in den Jobcentern sicherzustellen. Hierzu bedarf es auch einer umfassenden Optimierung der Grundlagen für die Personalbemessung, die gemeinsam im Bund-Länder-Ausschuss zu formulieren sind. Neben der Anpassung der Berechnungsmethoden für die gesetzlich vorgesehenen Soll-Betreuungsschlüssel im Bereich Markt und Integration ist die Entwicklung eines eigenen Betreuungsschlüssels für den Leistungsbereich (Berechnung und Verbescheidung des Arbeitslosengeldes II) erforderlich. Die aktuell von der Bundesagentur für Arbeit avisierte Erhöhung des Personalschlüssels (und damit der Fallzahlen) für den Leistungsbereich von durchschnittlich 1 : 110 auf 1 : 130 wird abgelehnt.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.26

Zielgruppen- und Geschlechteraspekte im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Antragsteller: Bremen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen die vom Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) vorgelegte Informationsgrundlage: „Geschlechtersensibilität bei Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit – Informationsgrundlage für die Arbeitsschutzbehörden“ (Anlage) zur Kenntnis und bitten die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder die „Informationsgrundlage“ zu berücksichtigen.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass mit Vorlage der Informationsgrundlage auch dem im Beschluss „Geschlechtergerechter Arbeits- und Gesundheitsschutz: Ansatzpunkte und Strategien aus gleichstellungspolitischer Sicht“ der 22. GFMK (TOP 6.2) formulierten Anliegen, für einen generell geschlechtergerechten und stärker zielgruppenorientierten Arbeits- und Gesundheitsschutz zu sensibilisieren und dessen Umsetzung voranzubringen, Rechnung getragen ist.

Geschlechtersensibilität bei Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit

Informationsgrundlage für die Arbeitsschutzbehörden

Bericht der LASI-Projektgruppe „Zielgruppen- und Geschlechteraspekte im Arbeits- und Gesundheitsschutz“ gemäß Auftrag der 59. LASI-Sitzung.

Vorgelegt zur 60. LASI-Sitzung am 12./13. September 2012

Inhalt

<u>Einleitung</u>	3
1 <u>Grundlagen</u>	4
<u>1.1 Begriffsklärungen</u>	4
<u>1.2 Gesetzliche Grundlagen</u>	5
<u>1.3 Aufgaben der Arbeitsschutzbehörden</u>	6
2 <u>Warum ist die Geschlechterperspektive ein Beitrag für mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz für Frauen und Männer bei der Arbeit?</u>	7
<u>2.1 Belastungen - Beanspruchungen</u>	9
<u>2.2 Krankheitsbedingte Fehlzeiten</u>	9
<u>2.3 Berufskrankheiten, Arbeitsunfälle</u>	10
<u>2.4 Gefährdungsfaktor Lärm</u>	11
<u>2.5 Gefährdungsfaktor Gefahrstoffe</u>	11
<u>2.6 Gefährdungsfaktor psychische Belastungen</u>	13
<u>2.7 Geschlechterthema Mutterschutz</u>	13
3 <u>Allgemeine Gender-Mainstreaming - Arbeitshilfen und Handlungsansätze</u>	14
<u>3.1 Geschlechtersensible Gefährdungsbeurteilung</u>	14
<u>3.2 Projekt „Arbeitsbedingungen beurteilen – geschlechtergerecht - Gender Mainstreaming in der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen“ – Handlungsansätze für die betriebliche Praxis und Schlussfolgerungen für die Arbeitsschutzverwaltung</u>	17
<u>3.3 Gender Mainstreaming in der betrieblichen Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes</u>	19
<u>3.4 Analysen und Berichte zur Schaffung geschlechtersensibler Datengrundlagen</u>	21
<u>3.5 Gute-Praxis-Beispiele</u>	23
4 <u>Schlussfolgerungen und Vorschläge für eine geschlechtersensible Aufsichts- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden</u>	26
<u>Literaturhinweise und Links</u>	34

Einleitung

Zielgruppe dieser Informationsgrundlage sind die Beschäftigten der staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen der Länder. Sie informiert zu Geschlechteraspekten bei arbeitsbedingten Belastungen und Beanspruchungen und zeigt Handlungsansätze für die Umsetzung eines geschlechtersensiblen und geschlechtergerechten Arbeits- und Gesundheitsschutzes auf. Die vermittelten Grundlagen zur Einbeziehung der Geschlechterperspektive sollen dazu beitragen, die Arbeitsschutzaufsicht in ihrer Beratungs- und Überwachungstätigkeit dahingehend zu unterstützen, Ressourcen, Belastungen und berufsbedingte Unfälle und Erkrankungen von Frauen und Männern besser zu erkennen und passgenaue Maßnahmen aufzeigen zu können.

Zur Geschlechtergerechtigkeit in der Arbeitswelt gehört auch das gleiche Recht von Frauen und Männern auf gesunde und sichere Arbeitsbedingungen.

Mit der Gemeinschaftsstrategie der Europäischen Gemeinschaft für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006 wurde der Auftrag des Gender Mainstreaming auch für das Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit ausdrücklich verankert.

„Es sind fortgesetzte Anstrengungen erforderlich, um die Arbeitsbedingungen von Frauen und Männern zu verbessern. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Beschäftigungsbedingungen haben erhebliche Auswirkungen auf die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den arbeitsbedingten Gesundheitsergebnissen. In Forschungsarbeiten und praktischen Maßnahmen muss berücksichtigt werden, welche Arbeiten Männer und Frauen tatsächlich ausführen und wie sie in unterschiedlicher Weise von Belastungen und Arbeitsbedingungen betroffen sind.“¹

Die aktuelle EU-Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 betont ausdrücklich die Notwendigkeit, die demographische Entwicklung und die Alterung der Erwerbsbevölkerung, neue Beschäftigungstendenzen sowie - angesichts der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen - frauenspezifische Gesundheits- und Sicherheitsaspekte stärker zu berücksichtigen.

Der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) hat in seiner 56. Sitzung im September 2010 beschlossen, bei den aktuellen Thematiken des Arbeitsschutzes die Geschlechterperspektive in geeigneter Weise in seine Beratungen mit einzubeziehen.

Der Beschluss der 21. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) im Juni 2011 zielt darauf ab, künftige Arbeitsschutzkonzepte und die betriebliche Gesundheitsförderung zielgerichtet zu verbessern, indem geschlechtsbezogene Unterschiede und Rollenbilder in die Konzepte und Maßnahmen des Arbeitsschutzes einbezogen werden. Diesem Beschluss liegt der Bericht „Geschlechtergerechte Praxis im Arbeitsschutz und in der betrieblichen Gesundheitsförderung“ zu Grunde²

¹ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2003 Geschlechtsspezifische Fragen in Zusammenhang mit Sicherheit und des Gesundheitsschutz bei der Arbeit – factsheet 42 (vgl.: http://osha.europa.eu/de/publications/factsheet/?b_start:int=50&-C=)

² GFMK, Bericht der Arbeitsgruppe „Geschlechterperspektive für wirksameren Arbeits- und Gesundheitsschutz“ zur 21.GFMK am 16./17. Juni 2011 (vgl.: http://www.hsm.hessen.de/irj/HSM_internet?cid=adf7527ee30312ab396097cbfc568d5a)

Ferner hat die 22. GFMK am 14./15. Juni 2012 – anknüpfend an die positive Resonanz auf den Bericht der 21. GFMK 2011 - einen weiteren Beschluss mit gleicher Zielrichtung gefasst. Dieser Beschluss basiert auf dem als Folgeauftrag erstellten Bericht: „Geschlechterperspektive im Arbeits- und Gesundheitsschutz: Betriebliche Gesundheitsförderung geschlechtersensibel gestalten – neue Aufmerksamkeit für atypische Beschäftigungsverhältnisse“.

In ihrem Beschluss zur 88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) am 24.11.2011 begrüßen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder die Initiative der GFMK und stimmen mit ihr darin überein, dass bei der Fortentwicklung des Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung Zielgruppen- und insbesondere Geschlechteraspekte mit in den Fokus zu nehmen sind.

Grundlagen

Grundprinzip eines geschlechtersensiblen Ansatzes im Arbeits- und Gesundheitsschutz ist, die unterschiedlichen Belastungen und Beanspruchungen, den Einfluss unterschiedlicher Arbeits- und Lebenswelten sowie den Einfluss von Rollenstereotypen von Anfang an „mitzudenken“ und dies mit spezifischen Angeboten und Vorgaben zu gestalten. In der Folge können etablierte Programme, Methoden und Instrumente optimiert und erweitert werden z.B. durch die Einbeziehung der Geschlechterperspektive in Projekte und Aktivitäten; das Einwirken auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien des Arbeits- und Gesundheitsschutzes oder die Förderung geschlechtergerechter Ansätze im betrieblichen Arbeitsschutz (z.B. geschlechtersensible Gefährdungsbeurteilung) und in der betrieblichen Gesundheitsförderung.

Begriffsklärungen

Geschlechterperspektive meint: bei einem Sachverhalt nach dem Vorhandensein, den Zuschreibungen und Bewertungen sowie den Konsequenzen biologischer, sozialer und psychologischer Geschlechterunterschiede - als Einzelaspekte oder miteinander verbunden - zu fragen. Zur Geschlechterperspektive gehört auch, den Zusammenhang zwischen geschlechterspezifischer Segregation des Arbeitsmarktes und den von daher mittelbar für Frauen oder für Männer in besonderer Weise zuzuordnenden Belastungen und Gefährdungen zu beachten. Das bedeutet u.a., im jeweiligen Segment des Arbeitsmarktes für das unterrepräsentierte Geschlecht zu prüfen, ob im Vergleich zum überrepräsentierten Geschlecht die Belastungen und Gefährdungen gleich sind bzw. sich gleich auswirken oder ob Unterschiede festzustellen sind.

Eine „**geschlechtersensible**“ oder „**geschlechterorientierte**“ Sicht- und Handlungsweise bedeutet, im Sinne dieser Definition gezielt und ausdrücklich den Blick auf Frauen und Männer zu richten – **Geschlechteraspekte** zu integrieren.

Gender Mainstreaming bedeutet gemäß der Definition der Europäischen Union: „Systematische Einbeziehung der jeweiligen Situation, der Prioritäten und der Bedürfnisse von Frauen und Männern in alle Politikfelder, wobei mit Blick auf die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen an diesem Ziel ausgerichtet werden und bereits in der

Planungsphase wie auch bei der Durchführung, Begleitung und Bewertung der betreffenden Maßnahmen deren Auswirkungen auf Frauen und Männer berücksichtigt werden.“ (Mitteilung der Kommission KOM(96) 67 endgültig vom 21. Februar 1996).

Gender Mainstreaming ist von genereller Bedeutung für zielgruppen- und chancengleichheitsorientierte Analysen, Zielstellungen und Konzeptionen. Es ist als zentral für bereits vorhandene aber auch zu entwickelnde Ansätze zur Gestaltung eines geschlechtersensiblen Arbeits- und Gesundheitsschutzes anzusehen.

Gesetzliche Grundlagen

Wurde bisher grundsätzlich explizit auf die Geschlechterperspektive Bezug genommen, so lassen sich auch aus dem **Arbeitsschutzgesetz** und dem Arbeitssicherheitsgesetz Verpflichtungen ableiten, die einen zielgruppenspezifischen Ansatz fordern: Mit dem Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) hat die Bundesrepublik Deutschland die EU-Arbeitsschutzrahmenrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Es verpflichtet die Arbeitgeber zur Prävention und zur menschengerechten Arbeitsgestaltung. Beispielhafte Ziele einer menschengerechten Arbeitsgestaltung sind:

- „Achtung der Menschenwürde der Beschäftigten und Gewährleistung ihrer körperlichen und geistig-seelischen Gesundheit
- Förderung der Persönlichkeit der Beschäftigten
- Berücksichtigung der individuellen Belastbarkeit
- Möglichkeiten der Qualifikation
- Reduktion und Beseitigung gesundheitsschädigender Wirkungen der Arbeit und Arbeitsgestaltung.“³

Die betriebliche **Gefährdungsbeurteilung** ist der wesentliche Schlüssel zu einer systematischen geschlechtergerechten Praxis des Arbeitsschutzes. Gemäß § 5 ArbSchG ist der Arbeitgeber verpflichtet, „durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind“. In Verbindung mit der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers nach § 618 BGB ist die Durchführung auch eine arbeitsrechtliche Verpflichtung, auf die Beschäftigte einen individuellen Rechtsanspruch haben. Gleichzeitig weist das Gesetz auch auf die wesentlichen Gefährdungsfaktoren hin. Für die vom Arbeitgeber zu treffenden Maßnahmen gelten die Anforderungen des § 4 ArbSchG mit der Vorgabe, sie anschließend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Dabei bedeutet die Verpflichtung zu einer integrierten Maßnahmenplanung unter Berücksichtigung von Technik, Arbeitsorganisation und Arbeitsverfahren, Umwelt und Sozialbeziehungen, dass der betriebliche Arbeitsschutz nicht nur unter sicherheitstechnischen Gesichtspunkten betrachtet werden kann. Das Ziel, arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten und die Arbeit menschengerecht zu gestalten, lässt sich nicht erreichen ohne eine Beurteilung, ob und inwieweit die an Arbeitsplätzen vorhandenen Gefährdungen unterschiedlich auf Männer und Frauen wirken. Auch die Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen, d.h. die Reduktion der persönlichen Beanspruchungen, erfordert eine geschlechterdifferenzierende Betrachtungsweise.

³ Pieper, R.: „Arbeitsschutzrecht – Kommentar für die Praxis, Bund Verlag 2009, S. 99

Ziffer 8 des § 4 ArbSchG lässt „mittelbar oder unmittelbar geschlechtsspezifisch wirkende Regelungen“ im Betrieb nur zu, wenn diese aus biologischen Gründen zwingend geboten sind. Mit dieser Vorgabe, die das EU-Recht nicht kennt, soll Arbeitgebern verdeutlicht werden, dass sie auch ihre innerbetrieblichen Regelungen und Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit auf eine geschlechterdiskriminierende Wirkung überprüfen und ggf. ändern müssen. Die Intention des Bundesrates, der diese Vorschrift im Gesetzgebungsverfahren in das ArbSchG einbrachte, war, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen auch hinsichtlich der betrieblichen Arbeitsschutzmaßnahmen hervorzuheben. Die Regelung schafft eine besondere Verpflichtung, Maßnahmen des Arbeitsschutzes und Gestaltung der Arbeit so zu auszuführen, dass sie den Bedürfnissen von Männern und Frauen gleichermaßen gerecht werden.

Das **Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG)** enthält zentrale Festlegungen zur Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes. Es konkretisiert damit - auch wenn es das historisch ältere Gesetz ist - die allgemeinen Organisationspflichten des Arbeitgebers gemäß ArbSchG.

Diese Verknüpfung des ASiG mit dem ArbSchG bedeutet auch, dass die Aufgaben von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten verstärkt in den Bereichen Prävention und menschengerechte Gestaltung der Arbeit liegen. Darunter fallen auch die Ermittlung und Beurteilung geschlechterspezifisch wirkender Belastungen und der daraus resultierenden Beanspruchungen.

Das ASiG enthält weiterhin Festlegungen hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen für die Bestellung zur Fachkraft für Arbeitssicherheit bzw. Betriebsarzt oder Betriebsärztin. Unter der Geschlechterperspektive interessant ist die Verteilung der Geschlechter in diesen zwei Berufszweigen. So zeigt eine Untersuchung für den Bereich einer Berufsgenossenschaft, bei der rund 75% der Versicherten weiblich sind, (Fokuhl, 2009⁴), dass etwa 90% der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und etwa 70% der Betriebsärztinnen/Betriebsärzte männlich sind. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies bei der Beratungstätigkeit Auswirkungen auf die Sichtweise und Umgangsweise gegenüber geschlechterspezifischen Belastungen und Beanspruchungen hat.

Die gesetzlichen Grundlagen belegen: Es steht außer Frage, die Geschlechterperspektive ist in den Arbeits- und Gesundheitsschutz einzubeziehen. Es geht demnach nicht um das „Ob“ sondern lediglich um das „Wie“.

Aufgaben der Arbeitsschutzbehörden

Die staatliche Arbeitsschutzverwaltung überprüft als unabhängige Aufsichtsbehörde, ob Schutzziele aus dem Arbeitsschutzrecht erreicht werden.

In Ihrer Aufsichts- und Beratungstätigkeit erkennt die Arbeitsschutzverwaltung Arbeitsschutzprobleme in den Betrieben, informiert die Betriebe, leistet eine Anstoßberatung und überwacht im Rahmen ihres gesetzlichen Überwachungsauftrages die Umsetzung erforderlicher Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Arbeitsschutzprobleme. Die Präsenz der Aufsichtsbeamtinnen und –beamten in den Betrieben

⁴ Fokuhl, Inga: „Alle gleich? – Ansatzpunkte für einen geschlechtersensiblen Arbeits- und Gesundheitsschutz in Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege“ in Brandenburg, Stephan u.a. „Arbeit und Gesundheit: geschlechtergerecht?! – Präventive betriebliche Gesundheitspolitik aus der Perspektive von Männern und Frauen“, VSA-Verlag 2009, Hamburg, S. 42ff

durch Besichtigungen und Gespräche bietet der Arbeitsschutzverwaltung die Chance, ihre Themen in den Betrieben zu verankern.⁵

Vor diesem Hintergrund kann in den folgenden Handlungsfeldern der Arbeitsschutzbehörden durch zielgerichtete Informationen ein Bewusstsein für die Geschlechterperspektive im Arbeits- und Gesundheitsschutz entwickelt werden und durch Sensibilisierung der Beteiligten eine Basis für geschlechtersensible Gestaltung von Präventionsmaßnahmen geschaffen werden:

- Fachliche Steuerung der Aufsichts- und Beratungstätigkeit
- Auswahl und Gestaltung von Schwerpunktaktionen, Projekten, Programmen, etc.
- Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren.

Warum ist die Geschlechterperspektive ein Beitrag für mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz für Frauen und Männer bei der Arbeit?

Die Systeme der sozialen Sicherung werden in zunehmendem Maße von den Folgen des demographischen Wandels beeinflusst. Beschäftigungs- wie gesundheitspolitisch stellt sich die Aufgabe, das Potenzial an qualifizierten und langfristig gesunden, leistungsfähigen Beschäftigten zu sichern. Der Faktor ‚Arbeit‘ unterliegt Bedingungen, die Männer und Frauen – auch in Abhängigkeit von ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt – in unterschiedlicher Weise und Intensität betreffen. So ist im Hinblick auf die Beschäftigtenstrukturen auch festzustellen, dass die geschlechterspezifische Segregation des Arbeitsmarktes, die Auswirkungen unterschiedlicher Rollenerwartungen an Männer und Frauen sowie das biologische Geschlecht von Bedeutung für den Erhalt von Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit sind. Die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive ist ein Element der Aufgabe, ganzheitlichen zielgruppenorientierten Arbeitsschutz für alle Beschäftigtengruppen wirksam umzusetzen und die Arbeit entsprechend den Anforderungen des Arbeitsschutzrechts menschengerecht zu gestalten.

Das Leben von Frauen und Männern weist in den meisten Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens große Unterschiede auf, die sich unter anderem auch auf Arbeits- und Gesundheitsschutz bei der Arbeit auswirken. Unterschiedliche Arbeits- und Lebenswelten sowie Erwartungen an rollenkonformes Verhalten beider Geschlechter sind weiterhin von Bedeutung. Die Arbeitsbedingungen und der praktische Arbeitsschutz können also mit einer der Absicht nach „geschlechtsneutralen“ Perspektive nicht hinreichend erfasst und gestaltet werden.

Die strukturellen Veränderungen in Wirtschaft und Arbeitswelt in Verbindung mit dem veränderten demografischen Aufbau der Erwerbsbevölkerung (Altersstruktur, Geschlechterrelation, Migrationshintergrund, etc.) und den Veränderungen in den Erwerbsbiografien der Beschäftigten bringen für alle Beteiligten vielfältige neue Anforderungen mit neuen Chancen, aber auch neuen Risiken. Diese Veränderungen, denen der gesellschaftliche Faktor „Arbeit“ unterliegt, wirken sich auf die Arbeitsbedingungen von Männern und Frauen - in Abhängigkeit von ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt und in Abhängigkeit von ihrer Familienrolle - in vieler Hinsicht unterschied-

⁵ LASI –Veröffentlichung 52: „Integration psychischer Belastungen in die Beratungs- und Überwachungspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder“, 2009, S. 11

lich aus. Dazu kommt eine Verschiebung der Bedeutung von physischen zu psychosozialen Belastungen, womit die Komplexität der Fragestellungen steigt.

Eine scheinbar geschlechtsneutrale Politik und Praxis in Arbeitsschutz und Prävention kann vor diesem Hintergrund nicht ausreichend sein bzw. sogar gesundheitliche Ungleichheiten für Frauen und Männer bedingen (s. auch Weltgesundheitsorganisation 2011⁶).

Aspekte, denen bei Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit Rechnung getragen werden muss, sind vor diesem Hintergrund:

- Frauen und Männer sind in bestimmten Berufsfeldern besonders stark vertreten, die damit verbundenen Gefährdungen unterscheiden sich z.B. in sogenannten „Männer- / Frauenberufen“. Daraus resultiert zum einen die Anforderung, die jeweiligen Berufsfelder angemessen zu beachten, aber auch die Herausforderung, dem jeweils unterrepräsentierten Geschlecht gerecht zu werden.
 - Häufig sind innerhalb eines Berufsfeldes die Tätigkeiten von Frauen und Männern verschieden und haben deshalb unterschiedliche Auswirkungen auf deren Ressourcen und Belastungssituationen. Unterschiedliche Hierarchieebenen aber auch Aufgabenverteilung innerhalb einer Hierarchieebene können dabei von Bedeutung sein.
 - Frauen und Männer sind in körperlicher Hinsicht verschieden, diese Unterschiede sind z.B. im Zusammenhang mit Gefahrstoffexpositionen und ergonomischen Belastungen zu beachten (biologische Aspekte).
 - Tradierte Bewertungen im Arbeitsschutz: „Männerarbeit ist schwer – Frauenarbeit ist leicht“ wirken subtil in der Praxis des Arbeitsschutzes. Der mögliche Einfluss von geschlechterstereotypen Rollenerwartungen in der Arbeitswelt (z.B. Umgang mit Gewalt, emotionale Anforderungen) findet wenig bis gar keine Beachtung (Geschlechterstereotype und ihr Einfluss auf Gesundheit am Arbeitsplatz).
 - Der Wandel der Arbeitswelt bedingt weitere gesundheitliche Belastungen für Frauen und Männer: Atypische Beschäftigungsverhältnisse z.B. „prekäre Beschäftigungsverhältnisse“ und Arbeitslosigkeit bergen Gesundheitsrisiken, von denen zurzeit Frauen in besonderem Maße betroffen sind.
1. Insofern sind bisherige Einschätzungen zu überprüfen:
 2. Daten und Fakten zeigen, dass die sog. typischen Frauenberufe keineswegs pauschal als weniger belastend eingestuft werden können. Lärm und körperlich schwere Arbeit wie das Heben und Tragen führen auch in den von Frauen häufig besetzten Berufsfeldern wie in Kindertagesstätten oder in der Pflegewirtschaft zu gesundheitlichen Risiken.
 3. Dagegen spielen z.B. psychische Belastungen und Erkrankungen auch bei Männern bzw. in den sog. typischen Männerberufen eine zunehmende Rolle. Der unterschiedliche Umgang von Frauen und Männern mit ihrer Gesundheit, Krankheit und Gefährdungen wirkt sich auch am Arbeitsplatz und Berufsleben aus.

⁶ „Treating everyone the same, although well-intentioned, can result in missed opportunities to consider the specific needs and experiences of different groups. For instance, providing all workers with equipment of the same size ignores in average body dimensions between women and men. This can lead to the equipment being difficult to use or even dangerous for one of the sexes.“ World Health Organization 2011: Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives (Protecting workers' health series, 11)

Im Folgenden werden für wesentliche Themen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (Belastungen / Beanspruchungen, Fehlzeiten, Gefährdungen, etc.) Geschlechteraspekte bei arbeitsbedingten Belastungen und Risiken aufgezeigt.

Belastungen - Beanspruchungen

Es zeigen sich geschlechterspezifische Unterschiede bei der Relevanz der verschiedenen Belastungen sowohl durch die Arbeitsanforderungen als auch durch die Arbeits(umgebungs)bedingungen: Frauen sind besonders und meist stärker als Männer durch Faktoren der Arbeitsanforderungen (Tätigkeitsgestaltung, Arbeitsorganisation, Stress) belastet. Männer sind hiervon zwar ebenfalls betroffen, aber stärker durch physisch-physikalisch-technische und stoffliche Faktoren der Arbeitsbedingungen. Deutliche geschlechterspezifische Unterschiede sind außerdem für die gesundheitlichen Auswirkungen dieser Belastungen - Belastungsempfinden, Beanspruchung, gesundheitliche Beschwerden - und für deren Bewältigung, also den Umgang mit Gesundheitsrisiken festzustellen.

Typische Belastungen in Berufen, die überwiegend von Männern ausgeübt werden:

- Körperliche Belastungen (z.B. Zwangshaltungen, Heben und Tragen schwerer Lasten)
- Belastungen durch erhöhte Verantwortung (fachlich oder bezogen auf Führung)
- Belastungen durch Lärm und Vibrationen
- Erhöhte Gefahr von Arbeitsunfällen.

Typische Belastungen in Berufen, die eher von Frauen ausgeübt werden:

- Belastungen durch erhöhte Verantwortung für andere Menschen
- Belastungen durch Monotonie und andere Merkmale „einfacher“ Tätigkeiten
- Belastungen durch geringe Handlungsspielräume
- Körperliche Belastungen durch ungünstige und einseitige Körperhaltungen
- Belastungen durch sexuelle Belästigung.

Krankheitsbedingte Fehlzeiten

Nach vorliegenden Fehlzeitenstatistiken sind Männer im Vergleich zu Frauen weniger, jedoch durchschnittlich länger krank. Männer weisen eine deutlich höhere Anzahl an Fehltagen wegen Verletzungen und Unfällen auf; was vorrangig damit erklärt wird, dass Männer stärker in gefahrgeneigten Berufen arbeiten aber auch mit geschlechterrollenspezifisch ausgeprägten Wahrnehmungs-, Verhaltens- und Lebensmustern.

Männer sind mehr von Muskel- und Skeletterkrankungen betroffen als Frauen. Dem steht eine höhere Betroffenheit von Frauen bei psychischen Erkrankungen gegenüber, wobei Männer bei den psychischen Erkrankungen „aufholen“ (im negativen Sinne).

Die berufs- und tätigkeitsspezifischen Gefährdungen verbunden mit der geschlechterspezifischen Besetzung des Berufe-Spektrums sind für die Geschlechterunterschiede bei den arbeitsbedingten Erkrankungen zwar relevante Erklärungsfaktoren. Sie sind es jedoch nicht allein. Die Bewertung, dass Männer wegen der von ihnen ausgeübten besonders belastenden „männertypischen“ Berufe (Baubranche, Bergbau, Industrie) besonders gefährdet und betroffen seien, muss deutlich differenziert

werden: In den jeweils für Frauen und Männer festgestellten 10 Einzelberufen mit den gravierendsten Risiken ergeben die Zahlen für Frauen eine deutlich höheres Risiko-Niveau und höhere Betroffenenzahlen. Frauen in Niedriglohnberufen sowie in Dienstleistungsberufen (eher „Frauenberufen“) haben vielfach das gleiche oder ein höheres Risiko-Niveau im Vergleich zu Männern in industriell-gewerblichen Berufen.

Für die Prävention sind die Hinweise auf geschlechterspezifische Krankheitsrisiken im Zusammenhang mit dem von Frauen und Männern besetzten Berufe-Spektrum relevant. Zusätzlich gibt es Hinweise auf die Bedeutung geschlechterspezifisch geprägter Verhaltensweisen gegenüber eigenen Gesundheitsbeschwerden und Erkrankungssymptomen. Eine angemessene und optimale Beurteilung der Ursachen arbeitsbedingter Erkrankungen und Fehlzeiten bezieht sämtliche, d.h. auch geschlechterspezifische Faktoren ein.

Im Ergebnis lassen sich dann angemessene, begründete Schwerpunkte der Prävention setzen, die keines der beiden Geschlechter benachteiligen und die zielgruppengerecht mit größerer Wirkung umgesetzt werden können.

Berufskrankheiten, Arbeitsunfälle

Im Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2009 - Unfallverhütungsbericht Arbeit“ (SUGA-Bericht 2009) sind statistisch 15.154 Männer und 1.503 Frauen mit anerkannten Berufskrankheiten erfasst. Die Schwerpunkte liegen den Erwartungen entsprechend in den „(Männer)Branchen“ mit den klassischen Gefährdungsfaktoren wie physikalische Belastungen, Lärm, mechanische Einwirkungen, chemische Belastungen, Stäube.

Erste Hinweise auf Unterschiede nach Geschlecht im Gesamt-Fragenkomplex der Berufskrankheiten liegen aus einer Untersuchung im Bereich der Berufsgenossenschaft Gesundheitsdienste und Wohlfahrtspflege (BGW) vor:

81% der 2006 der BGW gemeldeten Verdachtsanzeigen auf berufsbedingte Hauterkrankungen (BK 5101) betrafen Frauen. Die nachfolgenden Ermittlungen führten bei 53% der weiblichen Versicherten zu einer Bestätigung als Berufskrankheit, bei 17% zu einer förmlichen Anerkennung und bei 2% zu einer Berentung. Bei den männlichen Versicherten führten 80% zu einer Bestätigung als Berufskrankheit, 34% zu einer förmlichen Anerkennung und zu 6% zu einer Berentung. „Eine Erklärung für die hohe Bestätigung der BK 5101 bei Männern kann die späte Handlungsbereitschaft der Männer sein, wenn sie Schädigungen feststellen. Allerdings - auf der anderen Seite werden 89% der Heilbehandlungskosten zur BK 5101 von Frauen verursacht. Das ist pro Person gesehen mehr, als die männlichen Versicherten in Anspruch nehmen.“⁷. 2006 führten Anzeigen von berufsbedingten Infektionskrankheiten bei 25% der versicherten Frauen zu einer Anerkennung der Infektion als Berufskrankheit und bei Männern zu 35%; 4% der Frauen wurden verrentet und 11% der Männer.

Vor diesem Hintergrund lassen sich unter der Geschlechterperspektive verschiedene Fragen stellen, z.B.:

- Inwiefern sind für die Entwicklung hin zu einer festgestellten Berufskrankheit - von der Belastung und Beanspruchung zu wiederholten arbeitsbedingten Erkrankungen und Manifestierung als Berufskrankheit - außer den messbaren Belastungsfaktoren, auch der geschlechtsrollengeprägte Um-

⁷ Fokuhl, Inga. a.a.O., S. 50

gang von Männern mit Gefährdungen sowie ihr Gesundheitsverhalten relevant?

- Wird die Zunahme der psychischen Belastungen, verbunden mit zunehmenden komplexen Belastungskonstellationen in eher frauentypischen Berufsfeldern und Hierarchien, in der Anerkennung bestimmter Krankheiten als Berufskrankheit angemessen abgebildet?
- Werden bei der Ursachenerforschung höherer Betroffenheit von Männern bei Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen - außer den technisch messbaren Faktoren - auch die geschlechtsrolle geprägten Umgangsweisen mit Gesundheit und Krankheit sowie mit Gefährdungen hinterfragt?

Gefährdungsfaktor Lärm

Arbeitsschutzvorschriften beziehen sich schwerpunktmäßig auf den gehörschädigenden Lärm. Der Fokus liegt auf dem durch Maschinen und Arbeitsmittel verursachten Lärm in klassischen „Männerberufen“. „Harte“ messbare Kriterien bedeuten bei Grenzwertüberschreitung ein Handlungserfordernis. Die Gefährdung durch Lärm in „Frauenberufen“ liegt oft unterhalb der gehörschädigenden Auslösewerte (Beispiel: Kindertagesstätten). In der Regel sind die Gesundheitsgefährdungen anders gelagert und vielfältiger. Komplexe, „schwer messbare“ Lärmbelastungen führen zu fehlenden Bewertungskriterien, was bedeutet, dass mangels Grenzwerten kein Handlungserfordernis festgestellt wird.

„Männliche Erwerbstätige leiden häufiger als weibliche Erwerbstätige unter lärmbedingten Gehörschäden. Männer sind infolge der Aufteilung der Berufsfelder in höherem Maße als Frauen Lärm am Arbeitsplatz ausgesetzt. Vorwiegend von Frauen ausgeübte Tätigkeiten mit hoher Lärmbelastung finden sich in der Nahrungsmittelherstellung, in der Abfülltechnik und in der Textilienherstellung. Zu den nichttraditionellen, lärmbelasteten Arbeitsplätzen für Männer und Frauen zählen Orte, an denen laute Musik gespielt wird, z.B. Nachtclubs und Diskotheken. Auch weitere, durch Lärm am Arbeitsplatz hervorgerufene Probleme, z.B. Stress durch Lärmbelästigung unterhalb eines Niveaus, das zu Gehörschäden führen kann (Schule, Kindergarten) und Überempfindlichkeit des Gehörs, sind unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive eingehender zu untersuchen. Gewisse Anzeichen sprechen für ein vermehrt auftretendes Risiko akustischer Schocks, denen Frauen möglicherweise in besonderem Maße ausgesetzt sind und die mit unterschiedlichen Symptomen einhergehen und sich bereits bei geringeren Expositionsniveaus als „traditionelle“ lärmbedingte Hörschäden bemerkbar machen.“ (Geschlechterspezifische Aspekte der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2006)⁸

Gefährdungsfaktor Gefahrstoffe

Unter dem Blickwinkel der biologischen Geschlechterdifferenzen können bestimmte Gefahrstoffe auch unterschiedliche Gefährdungspotenziale bedeuten, analog den nachgewiesenen Geschlechterunterschieden in der Wirkung von bestimmten Medikamenten. Das führt zur Frage, ob bestimmte Festlegungen von Grenzwerten für

⁸ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2006: Geschlechterspezifische Aspekte der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit – Eine zusammenfassende Darstellung

beide Geschlechter gleichen Schutz bieten. Im Blick auf den Wandel der Branchen, Berufe und eingesetzten (Gefahr)Stoffe ist es von Bedeutung zu wissen, ob der Bestand an Technischen Regeln und die Anleitungen für die gefahrstoffbezogene Gefährdungsbeurteilung die Risikolagen überall angemessen abdecken - bei Gefahrstofftätigkeiten in „typisch weiblichen“ ebenso wie in „typisch männlichen“ Berufen. Insofern lassen sich die bisherigen gefahrstoffrechtliche Regelungen unter verschiedenen Blickwinkeln thematisieren:

- Beachtung biologischer Geschlechterdifferenzen, z.B. hinsichtlich einer (hypothetisch) unterschiedlichen Wirkung von bestimmten Gefahrstoffen auf Männer und Frauen, wie bereits erwähnt in Medizin und Pharmakologie für die Wirkung von Medikamenten nachgewiesen;
- Beachtung der Männer betreffenden Fertilitätsrisiken von Gefahrstoffen bzw. der Risiken für die Reproduktionsfähigkeit (und damit Förderung einer Sichtweise, die über die Risikobetrachtung für Schwangere bzw. den Fötus sowie für stillende Mütter hinausgeht);
- Abgleich der heutigen Struktur der Berufs- und Tätigkeitsfelder, in denen mit gefährlichen Stoffen gearbeitet wird, einschließlich deren Besetzung mit weiblichen und männlichen Beschäftigten, mit dem Bestand an Regelungen (Technische Regeln, Ermittlung von Arbeitsplatzgrenzwerten, Expositions-Risiko-Beziehungen) sowie Anleitungen für gefahrstoffbezogene Gefährdungsbeurteilungen,
- Prüfung etwaiger „nachweisbarer“ Diskriminierungen in der Praxis, etwa wenn die für bestimmte „Männertätigkeiten“ geforderte persönliche Schutzausrüstung nicht in einer für die Mehrzahl der Frauen geeigneten Größe und ergonomischen Gestaltung erhältlich ist;
- unterschiedliche Umsetzung von Regelungen in Abhängigkeit von der sozialen Geschlechterrolle der Adressatinnen und Adressaten.

Ein besonderes Beispiel für die unterschiedliche Wirkung von Gefahrstoffen auf Männer und Frauen bietet eine von der Internationalen Agentur für Nachforschungen über Krebs (IARC)⁹ der Weltgesundheitsorganisation 2011 vorgelegte Metanalyse, in der ein Zusammenhang zwischen Eierstockkrebs und der Arbeit mit Asbest im beruflichen Kontext.¹⁰ festgestellt wird.

Die Metanalyse wurde im Auftrag der IARC von der Universität Illinois durchgeführt. Untersucht wurden die Todesfälle von Personen, die an Eierstockkrebs verstorben sind und an ihrem Arbeitsplatz mit Asbest zu tun hatten. Datenbasis waren die Daten unterschiedlicher Datensysteme von Universitäten und Krankenhäusern sowie die Ergebnisse von 18 bereits stattgefundenen Studien, die im Rahmen der Untersuchung erneut überprüft und miteinander verglichen wurden. Die Studien basierten überwiegend auf europäischen Untersuchungen sowie 2 Untersuchungen aus den USA und einer Untersuchung aus Australien.

⁹ Ziel der IARC ist, die internationale Zusammenarbeit in der Krebsforschung zu fördern. Die Agentur ist interdisziplinär mit Expertinnen und Experten aus der Epidemiologie, der Biostatistik und weiterer wissenschaftlicher Laboratorien besetzt, um mit deren Fachwissen die Ursachen von Krebs zu identifizieren, so dass vorbeugende Maßnahmen getroffen, die Last der Krankheit und die damit verbundenen Leiden reduziert werden können. Ein wesentliches Merkmal der IARC ist ihre Expertise bei der Koordinierung der Forschung in den einzelnen Ländern und Organisationen. Ihre unabhängige Rolle als internationale Organisation erleichtert diese Tätigkeit. Die Agentur hat ihren Sitz in Lyon, Frankreich.

¹⁰ Vgl.: <http://www.mesotheliomalawyersusa.com/asbest-ovarian-cancer.html>.

Im Ergebnis waren zwischen den einzelnen Ländern keine Unterschiede festzustellen, allerdings waren die Untersuchungsergebnisse nicht durchgängig eindeutig, einige „Asbest Typen“ führten zu aggressiveren Krankheitsverläufen.

Zusammenfassend besteht nach der Metaanalyse zwar grundsätzlich ein Zusammenhang zwischen der arbeitsplatzbedingten Exposition von Asbest und Eierstockkrebs, aber es konnten keine endgültigen, signifikanten Ergebnisse festgehalten werden.

Gefährdungsfaktor psychische Belastungen

Bei den arbeitsbedingten psychischen Belastungen wird bislang noch am ehesten die Geschlechterfrage thematisiert. Nach Beschäftigtenbefragungen erleben Frauen häufiger als Männer ihre Arbeitsbedingungen als psychisch belastend. Was jedoch nicht bedeutet, dass für Männer tatsächlich psychische Belastungen eine durchweg geringere Rolle spielen; die Frage nach psychischen Faktoren stellt sich z.B. bei Berufskraftfahrern oder Lokführern.

Die höhere Betroffenheit von Frauen wird mit frauenspezifischen Arbeitsplatzbedingungen und Tätigkeiten (auch verbunden mit Arbeitsformen: Teilzeitarbeit, Minijobs) und der Annahme begründet, dass Frauen eher als Männer solche Belastungen thematisieren. Die Beachtung der Geschlechterperspektive bei arbeitsbedingten psychischen Belastungen ist allein schon aufgrund des Stellenwertes bei den krankheitsbedingten Fehlzeiten von zunehmender Relevanz.

Die staatliche Arbeitsschutzverwaltung kann den betrieblichen Akteuren bei präventiven Maßnahmen zur Vermeidung arbeitsbedingter psychischer Belastungen beratend zur Seite stehen und dabei die, nach Branchen, Berufen und Arbeitsformen, unterschiedlichen, geschlechtsspezifische Aspekte einbeziehen.

Geschlechterthema Mutterschutz

Der einzige Bereich des Arbeitsschutzes, der mit Bezug auf das Geschlecht Ziele setzt, rechtliche Regelungen trifft und diese im betrieblichen Handeln sowie in der behördlichen Aufsichtstätigkeit umsetzt, ist der Mutterschutz. Der Schutz werdender Mütter muss darüber hinaus im Rahmen präventiver Maßnahmen nach dem ArbSchG Berücksichtigung finden. Grundsätzlich ist das für den Arbeitsschutz aller Beschäftigten grundlegende, im ArbSchG verankerte Prinzip der generellen Prävention sowie der abgestuften Maßnahmen - mit dem Vorrang technischer Maßnahmen vor arbeitsorganisatorischen (Arbeitsplatzgestaltung) und personenbezogenen Maßnahmen (bis hin zum Beschäftigungsverbot) - anzuwenden. Diese vom Arbeitsschutzgesetz vorgegebene Rangfolge bedeutet, die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsplatzsituation so zu gestalten, dass grundsätzlich und im Vorhinein alle erforderlichen risikovermeidenden und risikomindernden Maßnahmen geprüft und umgesetzt werden, so dass auch im Falle einer Schwangerschaft von Anfang an keine arbeitsbedingten Gefährdungen vorliegen sollten (siehe § 4 Nr. 6 ArbSchG).

Der praktische Umgang des Betriebes mit dem „Schwangerschaftsrisiko“ gestaltet sich allerdings häufig so, dass die betriebliche Umsetzung von Mutterschutzvorschriften personenbezogen erfolgt, so dass damit eine berufliche Diskriminierung von Frauen verbunden ist.

In einer um die Geschlechterperspektive erweiterten Debatte auf der Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes (§ 4) ist nicht allein der Schutz der schwangeren und stillenden Mutter, sondern auch der Schutz der Reproduktionsfähigkeit für beide Geschlechter - Frauen und Männer - in die Zielstellung einzubeziehen.

Handlungsansätze und Gender-Mainstreaming-Arbeitshilfen

Im Folgenden werden in exemplarischer Weise vertiefte Informationen zu geschlechtersensiblen Ansätzen im Arbeits- und Gesundheitsschutz dargestellt (Hintergrundinformationen, Strukturen, Instrumente, Praxisbeispiele, etc.) sowie daraus abgeleitete Schlussfolgerungen und Vorschläge für die Aufsichts- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden vorgestellt.

Geschlechtersensible Gefährdungsbeurteilung

Eine geschlechtersensible betriebliche Gefährdungsbeurteilung prüft auch die Geschlechteraspekte und greift diese bei der Arbeitsorganisation und der Gestaltung der Arbeitsbedingungen (Verhältnisprävention) mit auf. Individuelle Ansätze zur Sensibilisierung, Information und Aktivierung der Beschäftigten zum gefährdungsvermeidenden Verhalten (Verhaltensprävention) werden zielgruppengerecht, d.h. auch geschlechtergerecht gestaltet. Dies erfordert eine Weiterentwicklung bestehender Handlungsanleitungen für die Betriebe zur Gefährdungsbeurteilung sowie bestehender Aufsichtskonzepte für die behördliche Überwachung und Beratung der Betriebe.

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (OSHA) bietet mit der Handlungshilfe „**Die Berücksichtigung des Geschlechteraspektes bei der Risikoanalyse**“ (*factsheet 43*) präzise Erklärungen zum Aufbau und zur Durchführung einer geschlechtergerechten Gefährdungsbeurteilung. Ausgehend von Beispielen arbeitsbedingter biologischer, physikalischer, chemischer und psychosozialer Risikofaktoren und Gesundheitsgefährdungen in Tätigkeitsbereichen mit überwiegendem Frauenanteil, werden die Schlüsselaspekte für die Durchführung einer geschlechtergerechten Gefährdungsbeurteilung erläutert sowie allgemeine, aus den Ergebnissen der Gefährdungsbeurteilung ableitbare Maßnahmen zur Umsetzung eines geschlechtergerechten Arbeits- und Gesundheitsschutzes dargestellt. Ausgehend von dem Prinzip, dass Arbeit, Arbeitsorganisation und –ausrüstung auf den Menschen abgestimmt sein sollten und nicht umgekehrt – ein wesentlicher Grundsatz des europäischen Arbeitsschutzrechtes – ist bei entsprechenden Maßnahmen das soziale Geschlecht, als untrennbarer mit dem Individuum verbundener Bestandteil der Identität, zu berücksichtigen.



FACTS 43
Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
ISSN 1681-2107

Schlüsselaspekte für eine geschlechterdifferenzierende Risikoanalyse

- Positive Einstellung zur Geschlechterthematik und überzeugtes Engagement
- Untersuchung der tatsächlichen Arbeitssituation
- Beteiligung aller Arbeitnehmer, Frauen und Männer, in allen Phasen
- Vermeidung von vorgefassten Annahmen darüber, welche Risiken bestehen und wer gefährdet ist.

Für die Analyse der Gefährdungen am Arbeitsplatz ist es grundsätzlich zunächst wichtig, sich zu verdeutlichen, anhand welcher Merkmale die zu beurteilende Arbeitstätigkeit beschreibbar ist. Beispielsweise kann mit einer Leitfadengestützten Befra-

gung der Beschäftigten ein Pool von tätigkeitsrelevanten Items (Aussagen, die spezifische Situationen bzw. Arbeitsbedingungen abbilden) vorab gesammelt werden. Auf Grundlage eines solchen Pools lassen sich dann für eine schriftliche Befragung zur Erfassung von Gefährdungen am Arbeitsplatz und zur Einschätzung der Arbeitsplatzsituation positive und negative Items ableiten.

Zur Veranschaulichung eines solchen Vorgehens wird auf das von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) geförderte Projekt: „Psychische Belastung: Gefährdungsbeurteilungen im Einzelhandel“¹¹ verwiesen, dem die Entwicklung eines Screenings zur Analyse und Bewertung interaktiver Arbeitstätigkeiten (SABiA) im Einzelhandel zu Grunde liegt. Das von der BAuA entwickelte Instrument dient der Ermittlung von förderlichen (Ressourcen) und beeinträchtigenden (Gestaltungs- und Diskussionsbedarf) Bedingungen der Arbeit. Erfasst wurden das Kunden-Rollenverhältnis, das Arbeitsorganisations- Rollenverhältnis, die Gefühlsarbeit, das Produkt-Rollenverhältnis und der Umgang mit Kunden.

Ein entsprechend modifiziertes Vorgehen kann Anregung für die Erarbeitung eines Instrumentariums für eine geschlechterspezifische Gefährdungsbeurteilung sein. Allerdings gilt es zu beachten, dass eine geschlechterspezifische Gefährdungsbeurteilung nicht standardisiert vorgegeben werden kann, sondern grundsätzlich branchen- und tätigkeitsspezifisch ausgerichtet sein muss.

Mit diesen Einschränkungen lassen sich auf der Grundlage des factsheets Nr. 43 der OSHA für die Durchführung, Auswertung, Umsetzung und Überprüfung einer geschlechtersensiblen Gefährdungsbeurteilung folgende Eckpunkte skizzieren:¹²

- Belastungen für die verschiedenen Beschäftigtengruppen (auch Teilzeit-, prekär Beschäftigte oder externe Arbeitskräfte, einschließlich von Personal, das für Reinigung, Sicherheit und Empfang zuständig ist) und nach Geschlechtern getrennt erheben.
- Die Beschäftigten selbst als Expertinnen und Experten ihrer Arbeitsbedingungen in die Erhebung einbeziehen.
- Die betriebliche Interessenvertretung beteiligen.
- Tatsächliche Tätigkeiten und Gefährdungen vollständig erheben
- § 4 Ziffer 2 ArbSchG¹³ einbeziehen – bei „gleichartigen Arbeitsbedingungen“ ggf. jeweils einen Arbeitsplatz bzw. die Tätigkeit einer weiblichen und eines männlichen Beschäftigten beurteilen.
- Zusätzliche Belastungen abfragen, wie emotionale Anforderungen (beispielsweise in der Pflege/Hospiz oder im Polizeidienst), Tätigkeiten mit Publikumsverkehr, Vereinbarkeit Familie/Beruf.
- Objektivierbare und empfundene Belastungen erheben.
- Bei der Bewertung auf Diskrepanzen in der Einordnung in hohe, mittlere und geringe Gefährdungen achten.
- Mehrfache und kumulative Belastungen berücksichtigen.
- Häufig auftretende Gefährdungen für Männer und Frauen berücksichtigen.

¹¹ Vgl. Fachbeitrag in der Zeitschrift: „Sicher ist Sicher – Arbeitsschutz aktuell“, Heft 6/2012, S. 275 ff

¹² Reuhl, Barbara: „Manchmal mehr als „kleine Unterschiede“ – Gefährdungen geschlechtergerecht beurteilen“ in Brandenburg, Stephan/ Endl, Hans-L./ Glänzer, Edeltraud/ Meyer, Petra/ Mönig-Raane, Margret (Hrsg.): „Arbeit und Gesundheit: geschlechtergerecht?! Präventive betriebliche Gesundheitspolitik aus der Perspektive von Männern und Frauen“ Hamburg: VSA 2009, S. 167 ff

¹³ „Gefahren sind an ihrer Quelle zu bekämpfen“

- Überprüfen, ob eine ungleiche Geschlechterverteilung bei den Gefährdungen gegebenenfalls gestaltungsbezogen begründet ist.
- Die Gefährdungsbeurteilung als Gesprächsanlass gestalten, eventuell mit einer Leitfaden-gestützten Befragung.
- Methoden und Instrumente für die Erhebung und Beurteilung der Gefährdungen auswählen, die den Beschäftigten ermöglichen, ihre Belastungen angstfrei, ohne Kontrolle und Zwänge anzusprechen, z.B. in Gesundheitszirkeln (oder auch in Workshops, die gekoppelt sind mit einem Input über geschlechterspezifische Unterschiede bei arbeitsbedingten Gesundheitsergebnissen und der Auseinandersetzung mit dem Rollenverständnis von Frauen und Männern bei der Arbeit und in der Gesellschaft).
- Auswertung der Daten zum jeweiligen Tätigkeitsbereich nach Geschlechtern getrennt. Dabei Defizitbereiche herausarbeiten sowie Erkenntnisse im Hinblick auf neue, bzw. bisher nicht ausreichend beachtete Gefährdungen. Wichtig ist aber auch vorhandene Ressourcen und Potenziale der Beschäftigten zu dokumentieren.
- Die Umsetzung der sich aus der Auswertung ergebenden erforderlichen Schutzmaßnahmen, insbesondere die Unterweisung der Beschäftigten sollte in Kommunikation und Kooperation mit den im Betrieb für Arbeitsschutz Zuständigen erfolgen.
- Die relevanten Arbeitsschutzinformationen sowohl an weibliche als auch an männliche Beschäftigte weiterleiten und dabei (in der Gefährdungsbeurteilung festgestelltes oder allgemein bekanntes) unterschiedliches Risikoverhalten von Frauen und Männern einbeziehen.
- In die Unterrichtung zu den sich der Gefährdungsbeurteilung ergebenden erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen müssen nach § 12 Abs. 1 ArbSchG alle Beschäftigten einbezogen werden. Da die Unterrichtung während der Arbeitszeit zu erfolgen hat, ist darauf zu achten, dass auch Teilzeitbeschäftigte einbezogen werden. Nach § 12 Abs. 2 ArbSchG ist darauf zu achten, dass die Unterweisungspflicht nach Abs. 1 bei einer Arbeitnehmerüberlassung den Entleiher trifft.
- Im Rahmen der Unterweisung ist darauf zu achten, dass auf in der Gefährdungsbeurteilung festgestellte geschlechtsspezifische Bedarfe (z.B. bei Gesundheitsangeboten) geachtet wird.
- Unterweisungen können dazu genutzt werden, die Beschäftigten hinsichtlich erforderlicher Schutzmaßnahmen umfassend zu schulen und damit zu qualifizieren. Dazu sind die Unterweisungen entsprechend methodisch/didaktisch vorzubereiten.
- Entsprechend der Verpflichtung des Arbeitgebers nach § 6 Abs. 1 ArbSchG zur Dokumentation der Ergebnisse von Gefährdungsbeurteilungen und der danach von ihm festgelegten notwendigen Arbeitsschutzmaßnahmen, ist es bei geschlechtersensiblen Gefährdungsbeurteilungen erforderlich, die erhobenen Daten und die erforderlichen Schritte geschlechtsspezifisch aufzubereiten und darzustellen. Mittels der geschlechtersensiblen Herangehensweise kann das Gefährdungsspektrum umfassender, präziser erkannt und daraus abgeleitet passgenaue, zielgruppenspezifische Arbeitsschutz- und/oder Gesundheitsschutzmaßnahmen angeleitet werden. Zudem bietet die geschlechtersensible Herangehensweise den betrieblichen Arbeitsschutzexpertinnen und -experten die Möglichkeit zur Kompetenzerweiterung.

- In der Dokumentation ist die Geschlechterverteilung in der Belegschaft, bei den für den Arbeitsschutz im Betrieb Zuständigen sowie bei den an der Gefährdungsbeurteilung Beteiligten aufzuführen.
- Beschäftigte und betriebliche Interessenvertretung über die Ergebnisse informieren und in die Umsetzung der erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen einbeziehen, dabei sind gegebenenfalls vorhandene stereotype Rolleneinstellungen und Rollenerwartungen der Arbeitsschutz-Akteure zu hinterfragen.

Um die Gruppe atypisch Beschäftigter in den verschiedenen Beschäftigungsformen bei der Durchführung einer geschlechtersensiblen Gefährdungsbeurteilung einzubeziehen, sind über das OSHA-factsheet Nr. 43 und die o.g. Ergänzungen hinaus, eine Reihe von Fragen von Bedeutung, z.B.:

- Sind die Arbeitshilfen und Checklisten zur Gefährdungsbeurteilung, die den Betrieben als Unterstützung an die Hand gegeben werden, so gestaltet, dass sie darauf hinwirken, dass die Gefährdungsbeurteilung auch für die atypisch Beschäftigten und nicht allein für die Stammbeslegschaft durchgeführt wird und dass geschlechterspezifische Aspekte einbezogen werden?
- Inwieweit sind die flexibel und mit geringem Stundenkontingent eingesetzten Teilzeitkräfte (Minijobs, Zeitarbeit, Werkverträge, etc.) der Fachkraft für Arbeitssicherheit, dem Betriebsarzt oder der Betriebsärztin bzw. dem externen Präventionsdienst bekannt, und zwar mit ihren Arbeits- und Einsatzzeiten und der konkreten Tätigkeit?
- Werden dieses von den für den Arbeitsschutz im Betrieb Zuständigen überhaupt erreicht, z.B. wenn sie durchweg außerhalb des normalen Zeitrahmens arbeiten, also frühmorgens vor Geschäftsöffnung, abends, nachts, außerhalb der Betriebs- und Produktionszeiten z.B. am Samstag? Oder allein schon dann, wenn sie innerhalb des regulären Arbeitszeitrahmens flexibel zu stark wechselnden Zeiten eingesetzt werden?
- Welche organisatorischen Möglichkeiten gibt es überhaupt, ihnen gleichermaßen wie den Stamm-Beschäftigten im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements Angebote zu machen? Kann ein betrieblicher Nutzen und ein betriebliches Interesse vorausgesetzt werden?

Projekt „Arbeitsbedingungen beurteilen – geschlechtergerecht - Gender Mainstreaming in der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen“ – Handlungsansätze für die betriebliche Praxis und Schlussfolgerungen für die Arbeitsschutzverwaltung

Ziel des von der Hans-Böckler-Stiftung und der Gewerkschaft ver.di geförderten Projektes „Gender/Stress - Geschlechterrollenbilder und psychische Belastungen“¹⁴ war

¹⁴ Werner, Heike/Nielbock, Sonja (2009): "Geschlechterrollen und psychische Belastungen in der Arbeitswelt". Der Gegenstand des Projekts "Gender/Stress". In: Brandenburg, Stephan et al. (Hrsg.): *Arbeit und Gesundheit: geschlechtergerecht?! Präventive betriebliche Gesundheitspolitik aus der Perspektive von Männern und Frauen*. Hamburg: VSA-Verlag, Nielbock, Sonja, Gümbel, Michael (2009): Abschlussbericht Projekt Gender/Stress: Geschlechterrollenbilder und Psychische Belastungen. Unveröffentlichtes Manuskript und Nielbock, Sonja/Gümbel, Michael (2010): "Geschlechterrollen und psychische Belastungen".

es, Zusammenhänge zwischen Geschlechterrollenbildern und psychischen Belastungen zu erforschen und auf dieser Grundlage Praxisansätze zu entwickeln. Dabei wurde sowohl nach psychischen (Fehl-)Belastungen als auch nach dem Vorhandensein von Ressourcen gefragt. Das Projekt wurde in drei Betrieben durchgeführt. Aufgrund der Ergebnisse qualitativer Interviews zu psychischen Belastungen, in denen die Geschlechterfrage berücksichtigt wurde, konnte aufgezeigt werden, dass Geschlechterrollenzuschreibungen einen bedeutsamen Einfluss sowohl auf die konkrete Ausprägung der Arbeitsbelastungen für Frauen und Männer als auch auf die Verfügbarkeit von Ressourcen haben und die Sichtweise prägen, was als Belastung und was als "Normalität" wahrgenommen wird.

Die betrieblichen Fallbeispiele illustrierten auch, welche Belastungsfaktoren erst gar nicht erfasst werden, wenn die Geschlechterrollenbilder unberücksichtigt bleiben.

Auf Basis der Untersuchungsergebnisse wurden Handlungsansätze für eine geschlechtergerechte betriebliche Praxis entwickelt:

- In einem Textileinzelhandelsbetrieb wurde der IMPULS-Fragebogen der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin zur betrieblichen Analyse der Arbeitsbedingungen überarbeitet und um genderrelevante Fragen, z.B. hinsichtlich des Umgangs mit Kundinnen und Kunden und der Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild, ergänzt.
- In einem Finanzamt sowie in einem Betrieb der Informations- und Kommunikationstechnologie wurden geschlechtersensible Workshops entwickelt und durchgeführt, mit deren Hilfe besondere geschlechtsspezifisch geprägte Arbeitsbelastungen - wie der Umgang mit schwierigen Steuerpflichtigen, Anerkennung und Unterstützung sowie Veränderungsprozessen - bearbeitet werden konnten. Dabei war die hierarchieübergreifende Integration der Führungskräfte als ein weiterer genderrelevanter Aspekt besonders zentral.
- Die Projekterfahrungen wurden in einer Handlungshilfe zur Integration von Gender Mainstreaming in die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen mit folgenden Eckpunkten zusammengefasst und veröffentlicht¹⁵: Unter Einbeziehung der mittleren Führungsebene Schaffung von geschlechtergerechten betrieblichen Organisationsstrukturen als Voraussetzung für eine geschlechterdifferenzierte Beurteilung der Arbeitsbedingungen.
- Vermittlung von Kompetenzen zur Wahrnehmung des Geschlechteraspektes bei der Beurteilung von Arbeitsplatzbedingungen.
- Information und Beteiligung der Beschäftigten, etwa in Versammlungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Erfassung der Gefährdungen einschließlich bisher nicht berücksichtigter geschlechtsspezifischer Kriterien wie Emotionsarbeit, Umgang mit Überforderungen und Unsicherheiten usw.
- Bewertung der Ergebnisse von Gefährdungsbeurteilungen unter Berücksichtigung von Geschlechterrollenbildern und -stereotypen sowohl auf Seiten der Beschäftigten als auch auf Seite der Beurteilenden.

In: Giesert, Marianne (Hrsg.): *Psychisch gesund bleiben. Betriebliche Gesundheitspolitik für die Praxis - in der Praxis*. Hamburg: VSA-Verlag, S. 49–63.

¹⁵ Nielbock, Sonja/Gümbel, Michael (2010a): Arbeitsbedingungen beurteilen - geschlechtergerecht. Gender Mainstreaming in der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen. Berlin: Hans-Böckler-Stiftung; ver.di Bundesverwaltung Bereich Genderpolitik (Vgl.: http://www.sujet.org/Handlungshilfe_GenderStress.pdf)

Die nachfolgende Checkliste soll dazu beitragen, zu Beginn des Prozesses einer geschlechtersensiblen betrieblichen Praxis, Geschlechterverhältnisse im Betrieb sichtbar zu machen. Dabei geht es insbesondere um die Auseinandersetzung mit in dem jeweiligen Betrieb vorhandenen Geschlechterrollenbildern:

Betriebsstruktur

- Welche Abteilungen gibt es?
- Wie sind die Geschlechter in den Abteilungen vertreten?
- In welchen Abteilungen arbeiten überwiegend Frauen, in welchen überwiegend Männer?
- Welche Arbeit wird in den jeweiligen Abteilungen gemacht?
- Wie ist das Ansehen der Abteilungen im Betrieb?
- Welche Arbeit wird wie anerkannt im Betrieb? Welche Abteilungen werden als besonders wichtig angesehen?
- Gibt es Hinweise, warum die Geschlechter ungleichmäßig verteilt sind?
- Die folgenden Fragen können entweder weiterhin für den gesamten Betrieb oder bezogen auf einzelne Abteilungen beantwortet werden.

Hierarchie

- Welche Hierarchieebenen gibt es?
- Wie ist die Verteilung von Frauen und Männern auf den Hierarchieebenen?
- Gibt es Hinweise, warum die Geschlechter ungleich verteilt sind?

Arbeitsanforderungen

- Welche Hauptanforderungen bestehen hier bei der Arbeit?
- Welche Dinge sind selbstverständlich, ohne dass jemand darüber nachdenkt?
- Manchmal wird gesagt: „Wenn man dieses oder jenes nicht kann/will, kann man hier nicht arbeiten!“ – Was könnte das hier sein?

Geschlechterrollenbilder

- Gibt es Dinge, die Frauen oder Männer hier besser können oder mit denen sie besser zurechtkommen?
- Gibt es Arbeitsaufgaben oder Arbeitsbereiche für die eher Frauen oder eher Männer eingesetzt werden? Woran liegt das?

Als Orientierung für die Überwachung und Beratung durch die Arbeitsschutzverwaltung sollte hinsichtlich von Empfehlungen zu einer geschlechtergerechten Maßnahmenentwicklung das Ziel gelten, die Handlungsspielräume für Frauen und Männer zu erweitern. Umgekehrt sollte vermieden werden, dass Maßnahmen die Geschlechterrollenbilder und Zuschreibungen bestätigen und verfestigen.

Gender Mainstreaming in der betrieblichen Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Nach EU-Definition impliziert Gender Mainstreaming die systematische Einbeziehung der Prioritäten und Bedürfnisse von Frauen und Männern in allen Politikfeldern, um damit im Hinblick auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, sämtliche allgemeinen politischen Konzepte und Maßnahmen an diesem Ziel auszurichten und bereits in der Planungsphase wie auch bei der Durchführung, Begleitung und Bewertung der betreffenden Maßnahmen, deren geschlechterspezifischen Auswir-

kungen zu berücksichtigen. Insofern ist die systematische Integration von Genderaspekten sowohl auf der Ebene von Organisationsstrukturen als auch in der inhaltlichen Ausgestaltung von Konzepten und konkreten Maßnahmen zwingend erforderlich. Für die Umsetzung von Gender-Mainstreaming im Arbeits- und Gesundheitsschutz bedeutet dies, die Geschlechterperspektive sowohl auf der Ebene der staatlichen Arbeitsschutzverwaltung und -organisation – etwa in Programmen, Kampagnen oder Schulungen - als auch in der konkreten Beratungs- und Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsbeamtinnen und –beamten einzubeziehen. Damit kann die Arbeitsschutzverwaltung die Betriebe bei einer geschlechtsspezifischen inhaltlichen Ausgestaltung der Arbeitsschutzorganisation und –maßnahmen und einem entsprechenden betrieblichen Gesundheitsmanagement unterstützen.

Bereits die OTTAWA-Charta der Weltgesundheitsorganisation WHO von 1986 forderte dazu auf, sichere, anregende und befriedigende Arbeits- und Lebensbedingungen zu schaffen und Arbeit zu einer „Quelle der Gesundheit und nicht der Krankheit“ zu machen. Betriebliche Gesundheitsförderung setzt zwar methodisch am Bewusstsein und am Umgang der einzelnen Beschäftigten mit ihrer Gesundheit an, ist jedoch mit einem allein individualpräventiven Ansatz nicht erfolgreich zu gestalten.

Gendersensible Gestaltung von verhaltensorientierter betrieblicher Gesundheitsförderung (BGF)

Notwendig ist eine geschlechtersensible Gestaltung von BGF für gemischte Zielgruppen wie auch bei geschlechtshomogenen Angeboten, damit die Maßnahmen sowohl für Frauen als auch für Männer attraktiv, passgenau und wirksam sind. Dabei geht es um eine auf das soziale Geschlecht - also Gender - gerichtete Betrachtung, die je nach der konkreten Beschäftigtengruppe mit anderen sozialen Kriterien, insbesondere Alter, aber auch kultureller (Migrations-) Hintergrund, zu verbinden ist.

Gendersensible Gestaltung von verhältnisorientierter Prävention und BGF

Verhaltensorientierte BGF wirkt nachhaltig nur bei gleichzeitiger Herangehensweise auf der Ebene der Verhältnisse. D.h. Arbeitsorganisation, Arbeitszeitstrukturen, Führungsstil, betriebliche Arbeitsteilung und Hierarchie, Partizipation an Information, Kommunikation und Entscheidungsprozessen müssen gesundheitsförderlich gestaltet werden, und hierzu gehört maßgeblich auch die geschlechtergerechte Gestaltung. Aspekte hierbei sind: Abbau geschlechterspezifischer Hierarchien, Einschluss- und Ausschlussstrukturen, Vermeidung belastender Rollenzuweisungen oder -unterstellungen, Berücksichtigung von Geschlechterspezifika des Lebenszusammenhangs (Familienaufgaben, Sorgearbeit) bei der Belastungsanalyse und Gefährdungsbeurteilung.

Für geschlechtergerechte BGF muss im Betrieb die Genderperspektive durchgängig in allen Stufen des Prozesses von Anfang an angewandt werden. Zur Situationsanalyse, Zielbestimmung, Planung und praktischen Umsetzung gehören insbesondere die folgenden Themen und Schritte:

- Fehlzeitenanalyse und erkennbare besondere Krankheitsrisiken an den Arbeitsplätzen,
- Gefährdungsbeurteilung,
- Festlegung der Oberziele nach Art, Reichweite und Zeithorizont und Bestimmung der Zielgruppen,
- Schaffung von Beteiligungsstrukturen für alle im Betrieb, z.B. durch entsprechende Organisation von Gesundheitszirkeln,

- Entwicklung der konkreten Maßnahmen für ein Gesamtkonzept verhaltensorientierter und verhältnisorientierter Prävention und BGF,
- Beachtung der Zusammenhänge von Verhaltens- und Verhältnisprävention gerade für geschlechtergerechte Maßnahmen der BGF,
- Umsetzung und steuernde Begleitung des BGF-Prozesses; Evaluierung der Wirkungen.

Analysen und Berichte zur Schaffung geschlechtersensibler Datengrundlagen

Vorliegende Statistiken und Berichte zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bedürfen, insbesondere bei Arbeitsunfähigkeitsdaten, Arbeitsunfalldaten, Berufskrankheiten und Maßnahmen der Prävention und der betrieblichen Gesundheitsförderung der Verbesserungen hinsichtlich geschlechterbezogenen und demographischer Fragestellungen. Ebenso bedürfen Datenlage und Erkenntnisse zu den Arbeitsbedingungen sowie zum Arbeits- und Gesundheitsschutz bei atypischer Beschäftigung der Berücksichtigung geschlechterbezogener Fragestellungen.

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (OSHA) befasst sich seit Beginn der 2000er Jahre mit geschlechterspezifischen Fragen in der Arbeitswelt sowie im Arbeits- und Gesundheitsschutz. In Berichten und Faktenblättern (den sog. factsheets) werden wichtige Informationen für Arbeitsschutzakteure bereit gestellt. So stellt die Agentur in ihren 2003 und 2011 erschienen Berichten „*Geschlechterspezifische Aspekte der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit*“¹⁶ und „*New risks and trends in the safety and health of women at work*“¹⁷ fest, dass geschlechterspezifische Unterschiede der Beschäftigungsbedingungen sowie unterschiedliche häusliche Lebensbedingungen von Frauen und Männern sich in erheblichem Maße auf die jeweiligen Gesundheits- und Belastungssituationen bei der Erwerbsarbeit auswirken. Dieser Gesamtkomplex bestimmt die geschlechterspezifischen Ausprägungen der Belastungen und Belastungsfolgen. Der Bericht liefert eine Ist-Analyse sowie geschlechterspezifische Ansätze in Forschung, Gesetzgebung und Praxis. Auf dieser Grundlage werden Empfehlungen für Politik und Prävention gegeben. Eine Zusammenfassung des Berichtes ist mit dem von der Agentur veröffentlichten factsheet 42¹⁸ verfügbar. Nachfolgend im Ausschnitt eine Übersicht aus dem Factsheet zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in Bezug auf Risiken und Gesundheitsergebnisse sowie ein Modell zur Beeinflussung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit durch geschlechterspezifische Unterschiede:

¹⁶ Vgl.: http://osha.europa.eu/de/publications/reports/?b_start:int=50&-C=

¹⁷ Vgl.: http://osha.europa.eu/de/publications/reports/?b_start:int=10&-C=

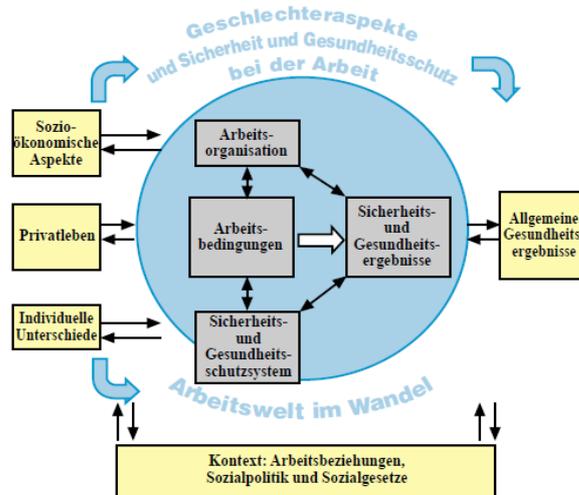
¹⁸ Vgl.: <http://agency.osha.eu.int/publications/factsheets>



Einige Beispiele für geschlechtsspezifische Unterschiede in Bezug auf Risiken und Gesundheitsergebnisse

Risiko/Gesundheitsergebnis	„Stärkere Exposition/ größere Häufigkeit“	Bemerkungen
Unfälle	Männer	Männer weisen eine höhere Unfallrate auf, selbst nach Berichtigung aufgrund der geringeren Arbeitsstundenzahl bei Frauen.
Erkrankungen der oberen Gliedmaßen	Frauen	Hohe Häufigkeit bei einigen äußerst repetitiven Tätigkeiten von Frauen, wie „leichte“ Montagearbeiten am Fließband und Dateneingabetätigkeiten, bei denen die Frauen wenig Einfluss auf die Arbeitsweise nehmen können
Heben von schweren Lasten	Männer	Frauen leiden jedoch z. B. in Reinigungs-, Verpflegungs- und Pflegetätigkeiten an Schädigungen durch Heben und Tragen schwerer Lasten.
Stress	Frauen	Hohe Häufigkeit bei Männern und Frauen. Zu besonderen Stressfaktoren bei Frauen gehören sexuelle Belästigung, Diskriminierung, Tätigkeiten mit wenig Ansehen und geringen Einflussmöglichkeiten, emotional anstrengende Tätigkeiten sowie Doppelbelastung durch die bezahlte Lohnarbeit und die unbezahlte Arbeit zu Hause.
Tätigkeiten seitens der Öffentlichkeit	Frauen	Weibliche Arbeitnehmer sind stärker Publikumsverkehr ausgesetzt.
Lärm/Hörverlust	Männer	Frauen in der Textil- und Lebensmittelproduktion z. B. können starker Belastung ausgesetzt sein.
Arbeitsbedingte Krebserkrankung	Männer	Größere Häufigkeit bei Frauen in bestimmten Herstellungsbranchen
Asthma und Allergien	Frauen	z. B. durch Reinigungsmittel, Sterilisationsmittel und Staub in Schutzhandschuhen aus Latex, die im Gesundheitswesen eingesetzt werden, sowie Stäube in der Textil- und Bekleidungsindustrie
Hautkrankheiten	Frauen	z. B. aufgrund von Arbeiten mit nassen Händen im Cateringbereich oder durch Hautkontakt mit Reinigungsmitteln oder Haarbehandlungskemikalien
Infektionskrankheiten	Frauen	z. B. im Gesundheitswesen oder bei Tätigkeiten im Kontakt mit Kindern
Ungünstige Tätigkeiten und Schutzausrüstung	Frauen	Zahlreiche Bekleidungsstücke und Schutzausrüstung wurden für den „Durchschnittsmann“ entworfen, was für viele Frauen und „Nicht-Durchschnittsmänner“ problematisch ist.
Reproduktive Gesundheit	beide	Zu den vernachlässigten Bereichen gehören Fruchtbarkeit, Menstruationsstörungen, Menopause und männliche reproduktive Gesundheit.
Ungünstige Arbeitszeiten	beide	Bei Männern ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie lange bezahlte Arbeitsstunden ableisten, während Frauen mehr unbezahlte Arbeit zu Hause erledigen. Beide wünschen sich ein besseres Gleichgewicht zwischen Arbeit und Privatleben.

Dieses Modell zeigt, wo geschlechtsspezifische Unterschiede Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit beeinflussen können.



Erkennen und Berücksichtigen von geschlechtsspezifischen Unterschieden

Krankheitsvorbeugung und Förderung des Wohlbefindens bei der Arbeit sind für die Qualität der Arbeit für Frauen und Männer von Bedeutung. Die Gestaltung der Arbeit, Arbeitsorganisation und -ausrüstung orientieren sich häufig an dem „Durchschnittsmann“, obwohl die Abstimmung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitsplatz als eines der unantastbaren Prinzipien der EU-Rechtsvorschriften gilt. Erleichtert man den Frauen die Arbeit, so wird sie auch für Männer leichter. Der Bericht behandelt geschlechterdifferenzierende Ansätze bei Forschungsarbeiten und Aktionen, und in einem separaten Factsheet wird ein geschlechterdifferenzierender Ansatz zur Risikoanalyse zusammengefasst. Zusätzliche Informationen sind auf einer speziellen Seite der Agentur-Website verfügbar (siehe unter „Weitere Informationen“).

Weitere Informationen

Der Bericht der Agentur *Gender issues in safety and health at work – A review* enthält weitere Informationen über Risiken für weibliche Arbeitnehmer und ihre Prävention sowie darüber, wie ein geschlechterdifferenzierender Ansatz gewählt werden kann. Dieser Bericht ist verfügbar unter: <http://agency.osha.eu.int/publications/reports/209/en/index.htm>

Factsheet 42 zur Frage, wie der Geschlechteraspekt bei der Risikoprävention berücksichtigt werden kann, finden Sie unter: <http://agency.osha.eu.int/publications/factsheets/>

Eine spezielle Seite der Agentur-Website enthält Verknüpfungen zu weiteren Informationen zum Thema Frauen und Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: <http://gender.osha.eu.int>

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Gran Vía, 33, E-48009 Bilbao
Tel.: (34) 944 794 360, Fax: (34) 944 794 383
information@osha.eu.int

© Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Nachdruck mit Quellenangabe gestattet. Printed in Belgium, 2003

Im Zusammenhang mit dem Bericht wurde die bereits erwähnte Publikation zur Berücksichtigung des Geschlechteraspektes bei der Gefährdungsanalyse¹⁹ erstellt. Die Handlungshilfe initiiert und unterstützt die systematische Umsetzung geschlechtergerechter „guter Praxis“. Es werden für die betriebliche Praxis präzise Erklärungen zum Aufbau und zur Durchführung einer geschlechtergerechten Gefährdungsbeurteilung geliefert (vgl. Kapitel 3.1, S.13 ff)

Gute-Praxis-Beispiele

Einige Institutionen und Organisationen (vorwiegend aus dem Arbeitnehmerbereich) fördern betriebliche Modellprojekte mit wissenschaftlicher Begleitung, in denen Konzepte und Instrumente für die Realisierung eines geschlechtergerechten Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der betrieblichen Praxis entwickelt und erprobt werden.

Die Hans-Böckler-Stiftung hat 2005 eine Handlungshilfe „Arbeitsschutz für Frauen - ein Leitfaden für die Praxis“²⁰ erarbeiten lassen. Der Leitfaden zielt darauf, den kritischen "Geschlechterblick" auf alle Bereiche des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu schärfen und Frauen zu zeigen, wie sie sich für die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen einsetzen können. Es werden Anregungen geliefert, wie und wo sich Frauen im Betrieb engagieren können, um dem betrieblichen Gesundheitsschutz auch ein „weibliches Gesicht“ zu verleihen. Zielgruppen sind berufstätige Frauen, Mitglieder der betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretung, Arbeitsschutzexpertinnen und Gleichstellungsbeauftragte. Der „erweiterte Arbeitsschutz-Blick“ auf das zweite Geschlecht führt dazu, dass Themen wie Arbeitszeitgestaltung, Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf oder Mutterschutz ihre angemessene Bedeutung erhalten.

Das vom Land Berlin geförderte und vom DGB- Bezirk Berlin-Brandenburg in zwölf Betrieben 2006/2007 durchgeführte Modellprojekt „Gleichstellungsorientierte betriebliche Gesundheitsförderung“²¹ war gekennzeichnet durch die Erfassung sich verändernder Arbeitsplatzbedingungen und die konkrete Verbindung betrieblicher Gesundheitsförderung mit Aspekten der Chancengleichheit. Am Modellprojekt beteiligt waren überwiegenden Klein- und Mittelbetriebe aus den Branchen Ernährungswirtschaft, Gastronomie, Finanzleistungen, Metall- und Elektrobetriebe und aus der IT-Branche.

Beispielhaft seien einige Maßnahmen und Ergebnisse des Projekts genannt:

- In einer Bio-Bäckerei mit 33 Beschäftigten wurden Interviews zur Einschätzung des Führungsverhaltens, der Kommunikation, Pausenregelung, Arbeitszeit, Qualifizierung, Lärm und schweren Lasten sowohl in männer- als auch in

¹⁹ „Die Berücksichtigung des Geschlechteraspektes bei der Risikoanalyse“, Hrsg. Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, factsheet 43 vgl.: http://osha.europa.eu/de/publications/factsheets/?b_start:int=50&-C=)

²⁰ Kannengießer, Ulrike C (2005) „Arbeitsschutz für Frauen. Ein Leitfaden für die Praxis“ Düsseldorf: Der Setzkasten

²¹ Dunst, Claudia (2009) „Gleichstellungsorientierte betriebliche Gesundheitsförderung. Erfahrungen aus einem Modellprojekt des DGB Berlin-Brandenburg“. In: Brandenburg, Stephan et al.(Hrsg.): „Arbeit und Gesundheit: geschlechtergerecht?! Präventive betriebliche Gesundheitspolitik aus der Perspektive von Männern und Frauen.“ Hamburg: VSA, S. 87-101

frauendominierten Arbeitsbereichen durchgeführt und nach geschlechtsspezifischen Aspekten analysiert.

- In einem Gastronomiebetrieb (43 männliche, 57 weibliche Beschäftigte) wurden Belastungen durch geschlechtsspezifische Diskriminierungen identifiziert, thematisiert und abgebaut.
- In einem Unternehmen aus der Finanzdienstleistungsbranche mit einem Frauenanteil von 61% wurde ein Erhebungsinstrument zur Erfassung von Belastungen am Arbeitsplatz entwickelt, das Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf integriert.

Ein von der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) durchgeführtes Projekt hatte die „Betriebliche Gesundheitsförderung für Männer und Frauen“²² zum Gegenstand. Das dreijährige (2006-2009) Projekt zielte darauf, die Akteure im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz hinsichtlich der psychischen Belastungen im allgemeinen und für die Geschlechterperspektive dieser Belastungen im Besonderen zu sensibilisieren, um eine geschlechtergerechte Gesundheitsförderung im Betrieb nachhaltig zu verankern und zu sichern. In drei Pilotbetrieben wurden u.a. Maßnahmen zur geschlechtersensiblen betrieblichen Gesundheitsförderung²³ entwickelt, umgesetzt und erprobt. Ein interessantes Projektergebnis ist der Zusammenhang von stressbedingten Gesundheitsproblemen und Geschlecht: In einer Beschäftigtenbefragung gaben Männer öfter als Frauen Gereiztheit, Nervosität, unbegründete Ängste oder nicht Abschalten können, an. Frauen nannten öfter als Männer Konzentrationsmängel oder ständige Müdigkeit. An gesundheitlichen Beschwerden wurden Kopfschmerzen und Verspannungen an Nacken und Schultern häufiger von Frauen genannt, Rückenbeschwerden und Herz-/Kreislaufkrankungen mehr von Männern.

Ein weiteres Modell der konkreten Verknüpfung von Arbeitsschutz und Gleichstellung findet sich in der Bremer Verwaltung²⁴. Ausgangspunkt war die Tatsache, dass den Leistungen und Belastungen der Arbeit im Reinigungsbereich mit der Zuschreibung, dass bestimmte Tätigkeiten „natürlich weiblich“ seien (wie z.B. saubermachen) von vornherein ein geringer Rang zugewiesen wird. In der Folge werden die erforderlichen Kompetenzen nicht oder nicht angemessen bewertet und vorhandene Belastungen bleiben unberücksichtigt. Im Bremer Projekt wurde eine Personalentwicklungsmaßnahme entwickelt, die die Reinigungskräfte sowohl bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und insbesondere beim Umgang mit Belastungen unterstützt, als auch eine Aufwertung ihrer Tätigkeit in Form eines Weiterbildungszertifikats beinhaltet.

Auch Jugendliche werden in einem Projekt bereits für das Thema sensibilisiert:

²² Büntgen, Maria/Leunig, Cornelia (2009): "Betriebliche Gesundheitsförderung für Männer und Frauen im Organisationsbereich der IG BCE". In: Brandenburg, Stephan et al. (Hrsg.): Arbeit und Gesundheit: geschlechtergerecht?! Präventive betriebliche Gesundheitspolitik aus der Perspektive von Männern und Frauen. Hamburg: VSA-Verlag, S. 56–77.

²³ Büntgen, Leunig, a.a.O., S.56

²⁴ Lohmann, Bärbel (2009): "Fachfrauen und Fachmänner in Reinigungsfragen. Arbeitsschutz und Personalentwicklung bei Beschäftigten in der Gebäudereinigung in der Freien Hansestadt Bremen". In: Brandenburg, Stephan et al. (Hrsg.): Arbeit und Gesundheit: geschlechtergerecht?! Präventive betriebliche Gesundheitspolitik aus der Perspektive von Männern und Frauen. Hamburg: VSA-Verlag, S. 142–148.

Jugendliche leben im „Hier und Jetzt“, über Arbeitsschutz wissen sie wenig. Dabei sind sie am Anfang ihres Berufslebens beispielsweise aufgrund mangelnder Erfahrung besonders gefährdet, wie Untersuchungen der Europäischen Arbeitsschutzagentur zeigen.

Das soll in Hamburg anders werden hat die ArbeitsschutzPartnerschaft Hamburg²⁵ beschlossen und das Projekt „Berufsstart & Arbeitsleben – aber sicher!“ initiiert. In dem vom Europäischen Sozialfonds (ESF) und von der Freien und Hansestadt Hamburg geförderten Projekt hat sich das Amt für Arbeitsschutz der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg mit weiteren Kooperationspartnern folgenden Fragen angenommen:

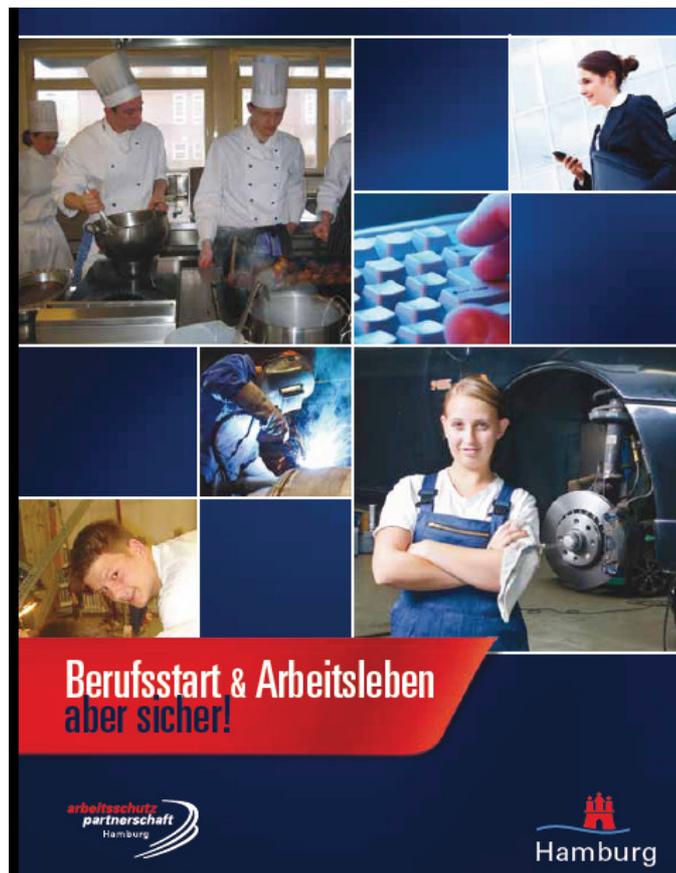
- Wie können Jugendliche für dieses Thema sensibilisiert werden?
- Wie können wir dafür sorgen, dass der Arbeitsschutz in Schule und Berufsschule eine Rolle spielt?

Viele Mädchen entscheiden sich bei ihrer Berufswahl immer noch überproportional für so genannte „typische Frauenberufe“ und schöpfen damit oft nicht ihre beruflichen Möglichkeiten aus. Auch bei den Jungen fällt auf: Sie haben vielfältige Interessen und Kompetenzen, dennoch fällt ihre Berufswahl meistens „traditionell“ aus und schränkt ihr Berufswahlspektrum ein. Entsprechend unterschiedliche Themen im Arbeitsschutz stehen für Mädchen und Jungen im Vordergrund. Dies ist nur ein Aspekt, der im Projekt unter Geschlechterperspektive betrachtet wurde.

Auch unterschiedliche Rollenerwartungen an männliche und weibliche Beschäftigte gleicher Berufe (z.B. Erzieher / Erzieherin) oder Rollenstereotype (z.B. Ängste im Polizeidienst, Ekel in Pflegeberufen) und deren Auswirkungen auf die Wahrnehmung von und den Umgang mit Belastungen wurde in Veranstaltungen und Informationsmaterialien thematisiert:

- Das Projektteam wurde zu Beginn des Projektes in einem Gender-Workshop geschult.
- In einer Unterrichtseinheit zum Thema „Betriebspraktikum“ haben sich die Jungen einer 8. Klasse u. a. mit den von den Mädchen gewählten Berufen auseinandergesetzt (die Mädchen entsprechend mit den „Jungen-Berufen“).
- Die nachfolgende Projektbroschüre die Handlungshilfe „Stationen-Lernen Arbeitsschutz“ wurden geschlechtersensibel entwickelt

²⁵ Hamburger Bündnis für eine gesunde und sichere Arbeitswelt von Kammern, Verbänden, Gewerkschaften, Unfallversicherungsträgern und Arbeitsschutzbehörde



Schlussfolgerungen und Vorschläge für eine geschlechtersensible Aufsichts- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden

Die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in der Aufsichts- und Beratungstätigkeit der staatlichen Arbeitsschutzbehörden ist nicht als eine zusätzliche Aufgabe zu sehen, sondern als eine qualitative Aufwertung und Bereicherung im Sinne von § 2 Abs. 1 ArbSchG, der Schaffung von Maßnahmen zur menschengerechten Arbeit, die die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Arbeits- und Gesundheitsschutz impliziert.

In der Praxis können Aufsichtsbeamtinnen und –beamte im Rahmen von Revisionen eine gesundheitsgerechte und geschlechtersensible Arbeitsgestaltung initiieren, fördern und fordern, die Implementierung geschlechtergerechter betrieblicher Projekte und Aktivitäten des Arbeits- und Gesundheitsschutz anregen, auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einwirken und geschlechtergerechter Ansätze im betrieblichen Arbeitsschutz - insbesondere hinsichtlich der Durchführung von geschlechtersensible Gefährdungsbeurteilung - und betrieblicher Gesundheitsförderung aufzeigen.

Diese „einfach“ erscheinenden, aber umfassenden Ansätze zur Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in der Aufsichts- und Beratungstätigkeit stellen die Aufsichtsbeamtinnen und –beamten vor große Herausforderungen. Mit einem solchen Ansatz werden von den Betroffenen eine „neue“ Denkweise und damit auch ein gewisser „Kulturwandel“ gefordert.

Die Wahrnehmung der Thematik der psychosozialen Belastungen am Arbeitsplatz auf Seiten der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht hat gezeigt, dass für neue Denk- und Sichtweisen Zeit und Geduld erforderlich ist. Der Prozess der „Bewusstmachung“ und damit der Bewusstseinsveränderung führt bereits zu Veränderungen im Handeln, die jedoch - wenn überhaupt – nur schwer und schon gar nicht kurzfristig messbar sind.

Orientierung für eine geschlechtersensible Aufsichts- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden bieten die nachfolgenden **Leitfragen**:

Fragen nach der Repräsentanz von Frauen und Männern

Wie ist die Relation Frauen – Männer in der betrachteten Zielgruppe im Vergleich zur Grundgesamtheit? Zum Beispiel:

- bei der Teilhabe am Arbeits- und Gesundheitsschutz im Vergleich zu Beschäftigten insgesamt;
- Anteile bei den Personen in Minijobs oder Zeitarbeit im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung.

Sind mehr Männer oder Frauen von einem betrachteten Aspekt betroffen? Zum Beispiel:

- Betroffenheit von bestimmten Belastungen oder Erkrankungen;
- auch qualitative Aspekte, wie z.B. Anhaltspunkte für unterschiedliche Auswirkungen, Umgangsweisen, Bewältigungsstrategien;
- ergänzende Kriterien wie familiäre Situation, beruflicher Status, Altersgruppe;
- Wird bezogen auf den demographischen Wandel die Zielgruppenperspektive vollständig beachtet, d.h.: Wandel der Altersstruktur und Zunahme von Frauenbeschäftigung und Zunahme der Beschäftigten mit Migrationshintergrund?

Fragen nach den für Frauen und Männer aufgewendeten Ressourcen

Gibt es Unterschiede im Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen beim unmittelbaren praktischen Handeln? Zum Beispiel:

- bei Maßnahmen im Arbeits- und Gesundheitsschutz und bei Präventionskampagnen.

Gibt es Unterschiede bei der Ressource „Aufmerksamkeit, Sichtbarmachung“? Zum Beispiel:

- explizite Aussagen in Leitbildern; Bestimmung von Zielen und Prioritäten;
- Themensetzung auf der Agenda;
- Themenwahl und Ansprache (Adressatinnen, Adressaten) in der Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit sowie durch Informationsmaterialien.

Gibt es Unterschiede im Ressourceneinsatz für Instrumente zur Verbesserung von Ungleichheitssituationen? Zum Beispiel:

- bei der Planung des Gesamtbudgets für Fachtagungen und Fortbildungen, Entwicklung von Handlungskonzepten und -instrumenten im Arbeits- und Gesundheitsschutz, Grundlagenstudien und Evaluierungen;
- beim Einsatz von Ressourcen und Förderprogrammen für die Verbesserung der Erkenntnisgrundlagen (Statistiken, Berichterstattung, Forschung) zu den Arbeitsbelastungen und -risiken sowie der gesundheitlichen Situation von Personen in atypischer Beschäftigung.

Fragen nach der Realisierung geschlechtergerechter Veränderungen

Diese Fragen zielen auf die realen Strukturen und Ansatzpunkte bei den verantwortlichen Akteuren und Organisationen sowie bei den Betroffenen selbst.

Welche Leitbilder, Ziele und Strukturen sind für geschlechterspezifisch festzustellende Ungleichheiten auslösend oder ursächlich? Zum Beispiel:

- Aufmerksamkeit „schwere Tätigkeiten“ – „leichte Tätigkeiten“, Rollenerwartungen, Prioritätensetzung einerseits - Ausblendungen andererseits;
- bei den Geschlechteraspekten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes atypisch Beschäftigter für die Frage nach Ursachen;

Wie sind die Geschlechterverhältnisse bei den verantwortlichen Akteuren, etwa bei den Entscheidungsträgern in der Prävention und betrieblichen Gesundheitsförderung? Zum Beispiel:

- bei der Besetzung des Arbeitsschutzausschusses, Gesundheitszirkel, etc.
- bei den Aufsichtspersonen und Sicherheitsbeauftragten (im Gesundheitswesen z.B. oft männlich, Beschäftigte mehrheitlich weiblich).

Welche Ansatzpunkte für geschlechtersensible Veränderungen sind erkennbar bzw. welche Ansatzpunkte sind vorzuschlagen? Zum Beispiel:

- bereits vorliegende Ansätze und Praxisbeispiele im Arbeits- und Gesundheitsschutz, die gezielt auf Frauen und/oder Männer oder auf Zielgruppen nach anderen Kriterien zugeschnitten sind;
- für den Bereich der atypischen Beschäftigung die Thematisierung der nachhaltigen Konsequenzen für Lebenssituationen und Erwerbsverläufe;
- Maßnahmen zum Erwerb von Genderkompetenz für betriebliche Führungskräfte sowie für hauptberuflich im Personalwesen, im Arbeitsschutz und in der Prävention Tätige.
- Wie können die Beschäftigten selbst unterstützt werden, Ansatzpunkte für die Veränderung von für sie nachteiligen Situationen beim Arbeits- und Gesundheitsschutz und bei der betrieblichen Gesundheitsförderung zu erkennen?
- Wie sehen Strukturen aus, die zur Beteiligung an Veränderungsprozessen motivieren?

Diese Leitfragen sowie die Vorschläge der OSHA zur Geschlechterperspektive im Arbeits- und Gesundheitsschutz sind Grundlage für die Implementierung der Geschlechterperspektive in folgenden Handlungsfeldern der Arbeitsschutzbehörden:

- a. Fachliche Steuerung und Controlling der Aufsichts- und Beratungstätigkeit;
- b. Planung, Durchführung und Auswertung von Schwerpunktaktionen, Projekten und Programmen einschließlich der Entwicklung eines gendergerechten Instrumentariums zur Auswahl der Betriebe, Arbeitsplätze und der Beschäftigungsverhältnisse (Branchen, spezifische Frauen- und Männerarbeitsplätze, Teilzeitarbeitsplätze, Schichtarbeit, prekäre Arbeitsverhältnisse etc.) sowie einer gendersensiblen Datenerfassung und Berichterstattung als Grundlagen für die Erweiterung des Erkenntnisstandes im jeweiligen Feld;
- c. Maßnahmen der Organisationsentwicklung der Arbeitsschutzbehörden, insbesondere bei der Aus- und Weiterbildung. Etwa durch die Verankerung von Gender Mainstreaming in Leistungsvereinbarungen, Programmen, Leitlinien, Zielen und den Selbstdarstellungen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden.

- d. Stellungnahmen zu Gesetzes- und Verordnungsvorhaben im Bereich Sicherheit und Gesundheit, wie z.B. der anstehenden Novellierung des Mutterschutzgesetzes.

Nachfolgend werden drei Beispiele dargestellt, die veranschaulichen sollen, wie Arbeitsschutzbehörden die Integration der Geschlechterperspektive umsetzen können:

- Erkenntnisgewinn durch Gendersensible Datenerfassung / Berichterstattung: Die Datenlage und Erfahrungen mit der Integration der Geschlechterperspektive in den Arbeits- und Gesundheitsschutz ist derzeit noch ausbaufähig.
→ Beispiel Nordrhein-Westfalen
- Gendersensible Organisationsentwicklungsprozesse: Bei anstehenden Organisationsentwicklungsprozessen kann die Geschlechterperspektive im Arbeits- und Gesundheitsschutz inhaltlich und strukturell integriert werden.
→ Beispiel Österreichische Arbeitsinspektion
- Sensibilisierung und Qualifizierung: Instrumente aus anderen Politikfeldern (z.B. Medizin oder Gesundheitswesen) sind mitunter gut übertragbar für den Arbeits- und Gesundheitsschutz.
→ Beispiel gendersensible Qualifizierung im Gesundheitsbereich der WHO

Gendersensible Datenerfassung und Berichterstattung in Nordrhein-Westfalen

Zur Erläuterung der zuvor unter a. erwähnten gendersensiblen Datenerfassung und Berichterstattung wird nachfolgend auf Erfahrungen aus Nordrhein Westfalen hingewiesen.

Die Arbeitsschutzbehörde von NRW hat Mitte der 1990er Jahre den Aufbau einer Berichterstattung und die Schaffung geschlechtersensibler Datengrundlagen²⁶ auf den Weg gebracht und das Observatorium der Gesundheitsrisiken bei der Arbeit eingerichtet. Die Datenerfassung basiert auf einem umfassenden Gesundheitsbegriff, in den zahlreiche Faktoren mit möglichen Auswirkungen auf die Gesundheit einbezogen worden sind. Der gesetzte Rahmen umfasst Indikatoren in den in Abb. 1 dargestellten vier Bereichen „Sozioökonomische Faktoren“, „Gesundheitsdeterminanten“, „Auswirkungen auf die Gesundheit“ und „Leistungsfähigkeit der Versorgungssysteme“.

²⁶ Vgl.: http://ww.liga.nrw.de/Themen/Gesundheit_berichte_daten/daten2/index.ht, und Arbeitsschutz 21, ErgoMed / Prakt. Arb. med. 6/2011

Abbildung 1²⁷

Landesinstitut für
Gesundheit und Arbeit
des Landes Nordrhein-Westfalen 

Arbeitsweltbezogene Gesundheitsberichte – Aufbau

Bereiche	Datenquelle
Sozioökonomische Faktoren Beschäftigung Vereinbarkeit von Familie und Beruf	Amtliche Statistik/Register Surveys
Gesundheitsdeterminanten Arbeitsplatzumgebungsfaktoren (physikalische, chemische, biologische) Psychosoziale Faktoren Gesundheitsverhalten und Bewältigungsstrategien	Surveys
Auswirkungen auf die Gesundheit Selbsteinschätzung der Gesundheit Beschwerden Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten Arbeitsunfähigkeit Erwerbsunfähigkeitsrenten	Amtliche Statistik/Register Surveys
Leistungsfähigkeit der Versorgungssysteme Zugang zu Betreuungsdiensten Zufriedenheit mit der Betreuung	Surveys

Folie 10
Dr. Eleftheria Lehmann

Aus den Erfahrungen zur geschlechtersensiblen Berichterstattung in NRW lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die Aggregation von Daten zum Verlust wertvoller Informationen über Geschlechterunterschiede führt und daher beim Aufbau einer Berichterstattung- etwa weiterer Ländersurveys - vermieden werden sollte. Die Aufschlüsselung der Daten nach Geschlecht bietet ein praktikables Werkzeug für Identifizieren gesundheitlicher Ungleichheit in der Arbeitswelt, so dass spezifische und effiziente Maßnahmen entwickelt werden können. Geeignete Daten lassen sich zwar aus verschiedenen Quellen extrahieren, amtliche Statistiken, Register und Surveys sind jedoch grundsätzlich die wichtigsten Quellen, die allerdings um das Merkmal „Geschlecht“ konsequent weiter ausgebaut werden sollten.

Dabei haben die Erfahrungen aus NRW gezeigt, dass Datenanalysen nach Branche(n) oder bestimmten Tätigkeitsfeldern im Gegensatz zu Aggregatdaten die bessere Basis für eine Geschlechter differenzierende Politik und maßgeschneiderte Interventionen für Frauen und Männer bilden. Die geschlechtersensible Berichterstattung aus den NRW-Erfahrungen verdeutlicht ferner, dass je spezifischer die erhobenen Daten über die ausgeführten Tätigkeiten sind, desto präziser die Gesundheitsrisiken bei der Arbeit abgeschätzt werden können.

²⁷ „Geschlechtersensible Berichterstattung für die Arbeitswelt –Konzept und praktische Anwendung“, Power Point Präsentation von Frau Dr. Eleftheria Lehmann, Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit des Landes NRW (Folie 16), vorgetragen im Rahmen der Veranstaltung „Prävention im Wandel der Arbeitswelt“, 1. März 2012).

Gender Mainstreaming in der Arbeitsinspektion Österreich²⁸

Einen übertragbaren und praktikablen Ansatz für das oben unter c. genannte Handlungsfeld Organisationsentwicklung/Aus- und Weiterbildung stellt die Implementierung des Geschlechteraspektes in die Arbeits- und Gesundheitsschutz-Aufgaben der österreichischen Arbeitsinspektion²⁹ dar.

In der österreichischen Arbeitsinspektion wurde die Gleichstellung der Geschlechter mit Hilfe des Gender Mainstreaming erstmals 2002 systematisch im Qualitätsmanagement-Prozess (Total Quality Management nach EFQM) der Arbeitsinspektion thematisiert.

Das Ziel der Chancengleichheit ist in das Leitbild und Qualitätsmanagement integriert. Zur Begleitung der Gender Mainstreaming-Implementierung in der Arbeitsinspektion und ihrer Beratungstätigkeit wurden eine Gender Mainstreaming-Arbeitsgruppe und ein Gender Mainstreaming-Netzwerk in der Arbeitsinspektion eingerichtet. Führungskräfte sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren werden in entsprechenden Fortbildungen geschult. Die Genderperspektive wird so organisationsintern und in die extern wirksame Beratungstätigkeit der Arbeitsinspektion "step by step" integriert. Eine Arbeitshilfe leitet zum geschlechtergerechten Sprachgebrauch an. Geschlechterspezifische Statistiken zum Aufsichtshandeln werden erstellt und Projekte unter Einbeziehung des Geschlechteraspektes geplant und durchgeführt. Ein zweiseitiger Folder informiert über Gender Mainstreaming in der Tätigkeit der Arbeitsinspektion.

Mit der Implementierung von Gender Mainstreaming und Diversity in der Arbeitsinspektion und im Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wurde 2010 der Verwaltungspreis gewonnen³⁰. Mit dem "Österreichischen Verwaltungspreis", der 2010 zum 4. Mal ausgeschrieben wurde, werden herausragende Leistungen, innovative Entwicklungen und erfolgreiche Modernisierungsprozesse öffentlicher Organisationen gewürdigt. Im Sinne von Best Practice und Benchmarking zielt er darauf ab, zukunftsweisende, bereits umgesetzte Ideen und Reformprojekte zu prämiieren, einem größeren Publikum vorzustellen und den Austausch und die Vernetzung zwischen Verwaltungseinrichtungen zu fördern. Die Jury war von dem insgesamt sieben Jahre dauernden Prozess der Implementierung von Gender Mainstreaming und Diversity sehr beeindruckt. Durch einen breit angelegten und fundierten Organisationsentwicklungsprozess konnten vielfältige Geschlechtergerechtigkeitsaspekte in der internen Organisationsstruktur und in den Kernaufgaben verankert werden. Besonders hervorzuheben sind die Prozessqualität mit Selbstbindung sowie der Umstand, dass im Zuge der Projektentwicklung verschiedene weitere soziale Merkmale, wie etwa Alter oder Herkunft, verbindlich Berücksichtigung fanden.

²⁸ Vgl.: http://www.arbeitsinspektion.gv.at/AI/Arbeitsschutz/gender/default.htm#gem_ai

²⁹ Vgl.: <http://www.arbeitsinspektion.gv.at/AI/Arbeitsschutz//gender/default.htm> . Seit 2004 besteht in Österreich das Projekt „Implementierung von Gender Mainstreaming in der Arbeitsinspektion und im Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“.

³⁰ Vgl.: <http://www.bka.gv.at/site/7223/default.aspx>

Umschreibungen, Satzumstellungen

Neutralisierung kann durch **Umformulierung** erreicht werden
 - zB. Umschreibungen mit "wer" (... die Maßnahme setzt), "jene", "alle die"
 Möglich ist auch ein **geänderter Satzbau**,
 - zB. "es ist + *Nennform* (... zu veranlassen)"

Mut zu kreativen Lösungen!

Kreative Neuformulierungen wirken nicht nur abwechslungsreich, oft werden damit auch neue Akzente gesetzt:
 - zB. "Ergonom/in" - "Fachleute der Ergonomie"

Sprachempfehlungen Arbeitsinspektion

- geschlechtergerechte Sprache und Schreibweise - generell, durch/für alle
- M/F ausschreiben (Paarform - "und")
- Kurzform "in" oder "I" - Achtung: **maximal ein Schrägstrich im Wort** (sonst Ausschreiben notwendig) - zB.
 - ✓ des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin
 - ! des/der Arbeitnehmer/s/in
 - ✓ des Arbeitnehmers und der Arbeitnehmerin
 - ✓ der Beschäftigten (*Mehrzahl*)
 - ✓ des/der Beschäftigten (*Einzahl*)
 - ✓ der Arbeitnehmer/innen
- bei Weglassen des "-Innen" oder "In" muss ein **korrektes Wort übrig** bleiben, zB.
 - ✓ der ArbeitnehmerInnen
 - ! die StudentInnen
- Mehrzahl und substantivierte Formen** bieten sich an bei Funktionen oder wenn das Handeln von Personen betont wird

- zB. "die Beschäftigten", die "Lehrenden", "die Leitung", "die Vorsitzenden"

☞ eine Häufung substantivierter Formen kann unpersönlich wirken. Auch Passivformen ("es ist zu veranlassen...") sollten deshalb nicht zu oft verwendet werden

- möglichst aktiv formulieren** ("die Arbeitgeberin muss ... veranlassen")
- bei **akademischen Graden und Berufstiteln** ist jene Form zu verwenden, die dem Geschlecht des/der Titelführenden entspricht - zB. Dr./Dr.:, Mag./Mag.:, Dipl.-Ing./Dipl.-Ing.:"
- Generalklauseln sind Scheinlösungen und zu vermeiden** ("*Personenbezeichnungen gelten für Frauen und Männer*")
- bei persönlicher Kommunikation **Menschen in der dem jeweiligen Geschlecht entsprechenden Form ansprechen** und im Gespräch fortführen
- einheitliche Sprachform**, besonders bei Schriftlichkeit (nicht M/F-Sprachformen innerhalb eines Textes mischen)
- im gesamten Schriftverkehr** (extern, intern) und in Publikationen, zB. Schulungsunterlagen, Folder, Formularwesen, Berichtswesen, Website

Weiterführende Informationen

www.arbeitsinspektion.gv.at/gender
www.bmask.gv.at
www.frauen.bka.gv.at

GENDER
MAINSTREAMING

Geschlechtergerechter Sprachgebrauch in der Arbeitsinspektion und bei Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

„Josef möchte Friseurin werden“



bmask
BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND KONSUMENTENSCHUTZ

Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Zentral-Arbeitsinspektorat, 1040 Wien, Favoritenstraße 7
Mitarbeiter: Gender Mainstreaming Arbeitsgruppe der Arbeitsinspektion

Dient der Basisinformation für die Praxis und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
Stand: März 2009

www.arbeitsinspektion.gv.at

In Österreich gibt es seit

- 1987 linguistische Empfehlungen zur sprachlichen Gleichbehandlung von Frauen und Männern im öffentlichen Bereich
- 1985 ein gesetzliches Verbot geschlechtsspezifischer Stellenausschreibungen
- 1988 die Führung weiblicher Amtstitel
- 1990 legislative Richtlinien des Bundeskanzleramts zur sprachlichen Gleichbehandlung im Bundesrecht und
- seit 2001 Ministerratsbeschlüsse zum geschlechtergerechten Sprachgebrauch in der gesamten Bundesverwaltung (zuletzt 2004 zu Gender Mainstreaming).

Die Arbeitsinspektion hat sich in Leitbild und Rahmenstrategie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen verpflichtet - das gilt auch für eine geschlechtergerechte Sprache.

Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten

- Frauen und Männer werden genannt** (weibliche/männliche Form; Kurzformen: /in, (in), I)
- neutrale, geschlechtsindifferente Ausdrücke** (zB. Personen, -kräfte, Leitung)
- substantivierte Formen** (Beschäftigte, Engagierte, Arbeitende, Auszubildende)
- Umformulierungen** (Satzumstellungen, Umschreibungen zB. "wer", "es ist zu ...")
- kreative Lösungen** - sind gefragt!

"Zeigen Sie mir bitte die persönliche Schutzausrüstung der Arbeitnehmer"

- wer ist damit wirklich gemeint?

vielleicht

- der Arbeitnehmer (M), oder doch auch
- der Arbeitnehmerinnen (F)

möglich wäre auch

- der Arbeitnehmer/innen oder der ArbeitnehmerInnen (M und F)
- der Beschäftigten (M, F oder M und F)
- der Arbeitnehmer und der Arbeitnehmerinnen (M und F)

Was ist geschlechtergerechte Sprache?

- Geschlechtergerecht formulieren bedeutet die Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich der Sprache zu verwirklichen
- Texte sind geschlechtergerecht, wenn Frauen und Männer sprachlich sichtbar sind, so dass sich alle gleichermaßen angesprochen fühlen.

☞ Ein durchgehendes "Sprachkonzept" ist wichtig. Nachträgliches Korrigieren, Ergänzungen führt zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Formulierung weiblich/männlich

Im ArbeitnehmerInnenschutz ist bei fast allen Personenbezeichnungen eine weibliche und männliche Bezeichnung problemlos möglich

- auch als Kurzformen, zB.
Schrägstrich "in" bei Funktionsbezeichnungen:
 Arbeitnehmer/in, Arbeiter/in, Angestellte/r, Beschäftigte/r, Arbeitgeber/in, Betriebs-/Abteilungsleiter/in, Ausbilder/in, Ersthelfer/in, verantwortliche/r Beauftragte/r, Brandschutzbeauftragte/r, Verunfallte/r,

- mit **"Binnen-I"**: LenkerIn, ZwischenmeisterIn, HeimarbeiterIn, ÜberlasserIn, BeschäftigterIn, KoordinatorIn, ArbeitsinspektorIn,

- oder allgemein:
 TeilnehmerIn, MitarbeiterIn, Zuständige/r, AntragstellerIn, Vortragende/r, zB.

☞ bei weiblichen Vortragenden:
als ReferentIn(nen), als Vortragende

☞ bei weiblichen und männlichen Vortragenden:
als Referent und ReferentIn, ReferentIn, ReferentIn, Vortragende.

Unklarheiten können meist leicht gelöst werden:
 zB. **"Betriebsrat/Betriebsrätin"** ist gängiger Sprachgebrauch, juristisch aber falsch weil ein "Organ", korrekt wäre "männliche/weibliche Betriebsratsmitglieder"

zB. bei **Verbänden**: "Obmann" und "Obfrau" oder "Vorsitzende/r", "GeschäftsführerIn"

Geschlechtsneutrale Begriffe

- bestimmte Begriffe sind **geschlechtsindifferent** (geschlechtsabstrakt, geschlechtsneutral)
 - zB. Präventivfachkraft, Fachleute, Sicherheitsfachkraft, Unfallpöfper, Mitglied, Sicherheitsvertrauensperson, Teilzeitkraft, Organ, Lehrlinge
- manche Wörter sind bei Verwendung in der **Mehrzahl** geschlechtsneutral
 - zB. die Beschäftigten, die Vorsitzenden
- substantivierte Formen** (von Zeitwörtern, Eigenschaftswörtern) sind grammatikalisch nicht Männern oder Frauen zuordenbar
 - zB. die Engagierten, Arbeitenden, Leitenden, Anwesenden, Verunfallten, Verletzten, Auszubildenden, Vortragenden

WHO-Ansatz zur Umsetzung gendersensibler Qualifizierung im Gesundheitsbereich

Anregungen für eine gendersensible Qualifizierung von Aufsichtsbeamtinnen und -beamten bieten Handlungshilfen aus anderen Politikfeldern, wie z.B. der WHO Ansatz zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im Gesundheitsbereich. Unter dem Slogan: „Awareness-Analysis-Action“ / „Aufmerksamkeit – Analyse – Aktion“ hat die WHO 2011 dazu das Handbuch „Gender mainstreaming for health managers: a prac-

tical approach³¹ vorgelegt. Das Handbuch bietet einen Leitfaden zur Schärfung des

³¹ Vgl.: http://www.who.int/gender/documents/health_managers_guide/en/index.html

Weiterführende Literaturhinweise und Links

Badura, B., Schröder, H. & Vetter, C. *Fehlzeiten-Report 2007. Arbeit, Geschlecht und Gesundheit*, Heidelberg: Springer Medizin Verlag.

BMFSFJ. (2004). *Gender Mainstreaming. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. (Vgl.: <http://www.gender-mainstreaming.net/gm/Hintergrund/herkunft.did=13542.html>)

Brenscheidt, F., Brenscheidt, S., & Siefer, A. (2011). *Arbeitswelt im Wandel. Zahlen - Daten - Fakten. 1. Auflage*. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. (Vgl.: <http://www.baua.de/de/Publikationen/Broschueren/Broschueren.html>)

Broschüre des IG Metall Vorstand. *Chancengleichheit in der betrieblichen Gesundheitsförderung. Funktionsbereich Frauen- und Gleichstellungspolitik*. Darmstadt: apm. (Vgl.: <http://www.infoline-gesundheitsfoerderung.de/ca/j/hjs/>).

Bundesjustizministerium. (2006). *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)*. Bundesministerium der Justiz und Juris GmbH. (Vgl.: <http://www.gesetze-im-internet.de/agg/>).

EU-OSHA. (2008). *Strategie der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2009-2013*. Bilbao. (vgl.: http://osha.europa.eu/de/publications/work_programmes/strategy2009-2013)

Europäische Kommission. (2005). *EQUAL-Leitfaden zu Gender Mainstreaming*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. (Vgl.: http://ec.europa.eu/employment_social/equal.../data/.../gendermain_de.pdf)

Fischer, G., Dahms, V., Bechmann, S., & Frei, M. (2009). *Gleich und doch nicht gleich: Frauenbeschäftigung in deutschen Betrieben. Auswertungen des IAB-Betriebspanels 2008*. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB). (Vgl.: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2009/fb0409.pdf>)

GDA. (2011). *Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz*. Berlin: Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie. (Vgl.: <http://www.gda-portal.de/de/VorschriftenRegeln/VorschriftenRegeln.html>)

IG Metall. (2005). *Belegschaftsfragebogen mit Chancengleichheitsperspektive. aus: Psychische Belastungen beurteilen - aber wie? Eine betriebliche Handlungshilfe für Gefährdungsbeurteilungen. Handlungshilfe des Projektes »Gute Arbeit« . 2. Auflage*. Frankfurt: Eigendruck.

IG Metall Projekt Gute Arbeit. (2007). *Handbuch »Gute Arbeit«. Handlungshilfen und Materialien für die betriebliche Praxis*. Hamburg: VSA-Verlag.

Kauppinen, K., Kumpulainen, R., Houtman, I., & Copsey, S. (2006). *Geschlechterspezifische Aspekte der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit. Eine zusammenfassende Darstellung*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. (Vgl.: http://osha.europa.eu/fop/germany/de/priority_groups/gender/index_html)

Kolip, P. (2008). Geschlechtergerechte Gesundheitsförderung und Prävention. *Bundesgesundheitsblatt. Gesundheitsforschung. Gesundheitsschutz*.

Kolip, P., & Hurrelmann, K. (2002). Geschlecht - Gesundheit - Krankheit: Eine Einführung. In Hurrelmann, K. & Kolip, P. *Geschlecht, Gesundheit und Krankheit. Männer und Frauen im Vergleich*). Bern: Verlag Hans Huber.

Kommission der europäischen Gemeinschaften. (2007). *Die Arbeitsplatzqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern: Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012*. Brüssel. (Vgl.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0062:FIN:de:PDF>)

„Gender-Bewusstseins“ und zur Vermittlung von Fähigkeiten für die Durchführung einer Gender- Analyse sowie einer „genderverantwortlichen Planung“ von genderrelevanten Aktivitäten im Bereich der Gesundheitsförderung. Ferner enthält das Handbuch eine umfassende Gender-Toolbox („Gender-Analyse-Matrix“, „Gender-Analyse-Fragebogen“, „Gender-Analyse-Tool“, genderrelevante Bewertungsskala, Checkliste für eine gendergerechten Gesundheitsplanung und –programmierung). Die Inhalte werden in einem mehrtätigen Workshops vermittelt.

Dieser differenzierte auf den Gesundheitsbereich ausgerichtete methodische Ansatz zur Implementierung der Geschlechterperspektive bietet – bei entsprechender Anpassung – ein geeignetes Instrumentarium für eine gendergerechte Qualifizierung der Aufsichtsbeamtinnen und –beamten.

Eine solche Qualifizierung sollte folgende Eckpunkte beinhalten:

- Sensibilisierung für die unterschiedlichen Geschlechterrollen.
- Erarbeitung des „neuen“ Wissens über die unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Lebens- und Arbeitssituation von Frauen und Männern
- Vermittlung von Daten und Fakten zu Geschlechteraspekten bei arbeitsbedingten Belastungen und Gefährdungen
- Vermittlung der Methodik einer geschlechtersensiblen Gefährdungsbeurteilung
- Befähigung zur systematischen Einbeziehung geschlechterspezifischer Aspekte in die eigene Überwachungs- und Beratungstätigkeit

Literaturhinweise und Links

Diese Informationsgrundlage basiert im wesentlichen auf den Beschlüssen der 21. und 22. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) in den Jahren 2011 und 2012, denen die Berichte: „Geschlechtergerechte Praxis im Arbeitsschutz und in der betriebli-

Kuhlmann, E., & Kolip, P. (2005). *Gender und Public Health. Grundlegende Orientierungen für Forschung, Praxis und Politik*. Weinheim und München: Juventa Verlag, 57

Pirolt, E., & Schauer, G. (2005). *Geschlecht als Qualitätsmerkmal der betrieblichen Gesundheitsförderung Leit-faden und Checkliste zur Ist-Standerhebung*. Linz: ppm forschung + beratung.
(Vgl.: <http://www.ppm.at/referenzen/publikationen.htm>).

Reuhl, B., & Gümbel, M. (2009). *Kleiner Check für die betriebliche Praxis: Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung- geschlechtersensibel?* Hamburg/ Bremen: Netzwerk Gender in Arbeit und Gesundheit/ Sujet GbR.
(Vgl.: <http://www.arbeitnehmerkammer.de/politikthemen/gleichberechtigung/gender-in-arbeit-gesundheit/>)

Stepanek, B., & Krull, P. (2003). Ein Handbuch. Gleichstellung und Gender Mainstreaming. Schwerin: Landes-frauenrat Mecklenburg-Vorpommern e.V.
(Vgl.: [http://www.esf-gleichstellung.de/87.html?&cHash=5d82758b83&tx_ttnews\[cat\]=3](http://www.esf-gleichstellung.de/87.html?&cHash=5d82758b83&tx_ttnews[cat]=3)).

Waller, H. (2006). *Gesundheitswissenschaft. Eine Einführung in Grundlagen und Praxis*. Stuttgart: Kohlham-mer.

Wecker, R. (1996). " Weiber sollen unter keinen Umständen in der Nacharbeit eingesetzt werden..." Zur Konsti-tution von Weiblichkeit im Arbeitsprozess. In Eifert, C., Eppe, A. , Kessel, M., Michaelis, M., Nowak, C. & Weltecke, D. *Was sind Frauen? Was sind Männer? Gender Studies. Vom Unterschied der Geschlechter*. Frank-furt am Main: Suhrkamp.

chen Gesundheitsförderung“ und „Betriebliche Gesundheitsförderung geschlechtersensibel gestalten – neue Aufmerksamkeit für atypische Beschäftigungsverhältnisse“ zu Grunde lagen .

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.27

Einheitliche Überwachung des Arbeitsschutzes

Antragsteller: Bremen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen den vorgelegten Zwischenbericht (Anlage) des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) zur Kenntnis.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten den LASI bis zur 90. ASMK die Diskussion über die Grundsätze für eine risikoorientierte Überwachung einschließlich eines einheitlichen Beschwerdemanagements abzuschließen und der ASMK zuzuleiten.

Zwischenbericht der LASI Projektgruppe
„Risikoorientierte Überwachung“
Stand: September 2012



Gemeinsame Grundsätze zu Kernaufgaben bei der Überwachung des Arbeitsschutzes

Auftrag

Mit Beschluss zu TOP 7.6 der 88. ASMK hat die ASMK den LASI beauftragt, gemeinsame Grundsätze für ein risikoorientiertes Überwachungskonzept und ein einheitliches Beschwerdemanagement abzustimmen und diese der ASMK zur 89. Sitzung vorzulegen.

Zur Abarbeitung im LASI wurde eine zeitlich befristete Projektgruppe (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen und Sachsen-Anhalt) eingerichtet.

Stand der Arbeit der Projektgruppe

Nur durch eine konsequente Überwachung der Betriebe durch die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder kann der Schutz der Gesundheit der Beschäftigten in Betrieben mit einem hohen gesundheitlichen Risiko sichergestellt werden.

Auf der Grundlage eines risikoorientiertes Überwachungskonzepts können die begrenzten Überwachungskapazitäten der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht effektiv und effizient eingesetzt und die aus eigener Initiative durchgeführten Überwachungsaktivitäten zielgerichtet auf die Branchen und in die Bereiche gelenkt werden, in denen die Gefährdungen für die Gesundheit der Beschäftigten am größten sind.

Dabei ist ein wichtiger äußerer Anlass für das Tätigwerden der staatlichen Arbeitsschutzbehörden Arbeitnehmerbeschwerden. Ihnen muss unabhängig davon, ob sie anonym oder unter Angabe des Namens erfolgen, nachgegangen werden. Die Ano-

nymität der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers muss gewahrt und die erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen müssen veranlasst werden.

Die LASI Projektgruppe hat zweimal getagt und mit allen Mitgliedern des LASI einen Workshop zu dieser Fragestellung durchgeführt. Im Ergebnis ist festzuhalten:

Das risikoorientierte Überwachungskonzept

- bezieht sich nur auf die Kernaufgaben des Arbeitsschutzes,
- bezieht sich nur auf die Überwachungstätigkeit aufgrund eigener Initiative, also nicht bei anlassbezogener Überwachung bei Beschwerden, Unfällen oder Genehmigungsverfahren,
- optimiert die Überwachungstätigkeit unter Berücksichtigung der vorhandenen Personalressourcen,
- soll einfach, verständlich und pragmatisch sein und
- soll die Selektion von Betrieben mit hohem Gefährdungspotential ermöglichen.

Zum Vorgehen bei der Risikoeinstufung wird ein dreistufiges Verfahren vorgeschlagen:

1. Eine allgemeine länderübergreifende Grundeinstufung von Betrieben einer Branche ohne Kenntnis ihrer individuellen Arbeitsschutzsituation.
2. Eine Berücksichtigung der Anzahl der Beschäftigten im Betrieb, um den Fokus insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen zu richten.
3. Entscheidung auf der Grundlage von Kenntnissen über den individuellen Betrieb aufgrund von Besichtigungen.

Zur länderübergreifenden Grundeinstufung von Betrieben einer Branche werden vier Gefährdungs- bzw. Belastungskategorien zugrunde gelegt:

1. Mechanische Gefährdungen
2. stoffliche Gefährdungen
3. physische Belastungen
4. psychische Belastungen.

Für die Differenzierung in den Branchen wird die Wirtschaftsklassensystematik nach NACE (diese erlaubt auch einen Abgleich mit den Angaben nach der DGUV V2) herangezogen.

Die Bewertung in der ersten Stufe erfolgt auf der Grundlage einer Tabelle durch die Länder. Sie wird nach Beschluss durch den LASI voraussichtlich Anfang Dezember abgeschlossen sein, sodass danach eine Auswertung und Zusammenfassung der Ergebnisse durch die Arbeitsgruppe erfolgen kann.

Bei den Grundsätzen zum Beschwerdemanagement wurden folgende Festlegungen getroffen:

1. Die Arbeitsschutzverwaltung bearbeitet jede eingehende Beschwerde zeitnah, egal ob sie anonym oder mit Kenntnis des Beschwerdeführers erfolgt.
2. Die Anonymität des Beschwerdeführers bleibt gewahrt.
3. Die Arbeitsschutzverwaltung geht bei der Sachverhaltsermittlung so vor, dass nicht erkennbar ist, dass die Überwachung auf eine Beschwerde zurückzuführen ist.
4. Die Besichtigung zur Ermittlung des Sachverhalts der Beschwerde erfolgt grundsätzlich unangekündigt.
5. Der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis des Sachverhalts/Aufklärung informiert soweit dies aus Gründen des Datenschutzes möglich ist.
6. Eine Beschwerde kann ein guter Anlass für eine Systemkontrolle sein.

Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe wird voraussichtlich bis zur Frühjahrssitzung des LASI vorliegen und nach Verabschiedung im LASI an die ASMK weitergeleitet werden.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.28

Einheitliche Genehmigungspraxis bei der Sonntagsarbeit

Antragsteller: Bremen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass durch die wirtschaftliche Entwicklung sehr hohe Flexibilisierungsanforderungen an die Arbeitszeit gestellt werden, gleichzeitig dem verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz in der Arbeitswelt aber Rechnung getragen werden muss.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sprechen sich dafür aus, den Sonn- und Feiertagsschutz auch im Interesse der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten zu festigen.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten den LASI, bis zur 90. ASMK Grundsätze für eine abgestimmte Genehmigungspraxis, die den verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz gewährleistet, zu erarbeiten.
4. Die Wirtschaftsministerkonferenz wird wegen der berührten wirtschaftspolitischen Fragen über diesen Beschluss unterrichtet.

Protokollerklärung Sachsen:

Der Freistaat Sachsen erklärt, dass er Grundsätze für eine abgestimmte Genehmigungspraxis von Sonn- und Feiertagsarbeit, die zu einer restriktiveren Genehmigungspraxis führen, ablehnt und daher nicht mittragen wird.

Im Übrigen hat der Freistaat Sachsen keinen Anlass, an der Wirkung der aktuellen Regelungen zu zweifeln. Ziel des Freistaates Sachsen ist es, Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten bei gleichzeitiger angemessener Wahrung der Sonntagsruhe.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.29

Psychische Belastungen bei der Arbeit

**Antragsteller: Brandenburg, Bremen, Hamburg,
Nordrhein-Westfalen**

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Arbeitsbedingte psychische Belastungen sind zu einem zentralen Thema der gesundheits- und arbeitsschutzpolitischen Diskussion geworden. Nach den Auswertungen der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit gehört arbeitsbedingter Stress zu den wesentlichen gesundheitsgefährdenden Ursachen in der Arbeitswelt.

Nach den Berechnungen der Krankenkassen werden die jährlichen Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen in Deutschland auf insgesamt über 43 Milliarden Euro geschätzt, die sich aus etwa 19 Milliarden Euro direkter und 25 Milliarden Euro indirekter Kosten zusammensetzen. Bei den direkten Kosten nehmen die psychischen Störungen mit ungefähr drei Milliarden Euro nach den Muskel-Skelett-Erkrankungen den zweiten Rang ein. Im Hinblick auf die indirekten Kosten lösen die psychischen Störungen mit gut 3 Milliarden Euro die zweithöchsten Kosten aus, bezüglich der indirekten Kosten durch Frühberentung sogar die höchsten.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder:

1. stellen fest, dass ein dringender Handlungsbedarf für den Arbeitsschutz besteht, die negativen Auswirkungen arbeitsbedingter psychischer Belastungen zu vermeiden oder zu verringern. Die gesundheitlichen Folgen für die Betroffenen, als auch die

enormen betriebs- und volkswirtschaftlichen Kosten erfordern Anstrengungen aller Akteure.

2. halten es für erforderlich, dass die Aufsichtsbehörden hinsichtlich arbeitsbedingter psychischer Belastungen mit den in diesem Themenfeld agierenden Akteuren, Netzwerken und Sozialpartnern kooperieren müssen, insbesondere mit den Krankenkassen und Rentenversicherungsträgern.
3. sprechen sich dafür aus, dass die staatlichen Arbeitsschutzbehörden ihre Aktivitäten im Handlungsfeld „arbeitsbedingte psychische Belastungen“ auf der Grundlage der vorhandenen Konzeptionen und Handlungshilfen weiter intensivieren.
4. sind der Auffassung, dass für arbeitsbedingte psychische Belastungen die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Grundpflichten der Arbeitgeber, der Anforderungen an die entsprechende Gefährdungsbeurteilung und zur Umsetzung präventiver Maßnahmen nicht hinreichend konkret beschrieben sind. Sie bitten die Bundesregierung, die notwendigen Rechtsgrundlagen für eine angemessene Überwachung und Beratung der Betriebe zu arbeitsbedingten psychischen Belastungen zu schaffen und die Länder an der Erarbeitung zu beteiligen.

Protokollnotiz Baden-Württemberg:

Eine zu erlassende Verordnung sollte gegebenenfalls durch ausreichend bestimmte Rechtsbegriffe die Arbeit der Arbeitsschutzbehörden und das Engagement der Unternehmen erleichtern und die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber und der anderen Akteure nicht beeinträchtigen.

In diesem Sinne und mit dem Ziel der Verschlinkung sollte der vorliegende Arbeitsentwurf mit Stand vom 21.09.2012 noch einmal kritisch überprüft und überarbeitet werden.

Eckpunktepapier: Psychische Gesundheit bei der Arbeit schützen und fördern

1 Psychische Belastungen in der Arbeitswelt - Eine Herausforderung für Betriebe und Aufsichtsbehörden

Dem Strukturwandel in der Arbeitswelt ist auch ein Strukturwandel im Belastungsspektrum gefolgt: Psychische Belastungen haben heute die Bedeutung, die früher den körperlichen Belastungen zukam. Sie gehören inzwischen zu den wesentlichen Ursachen für Gesundheitsgefährdungen in der Arbeitswelt. Neben der Globalisierung und dem Strukturwandel in der Arbeitswelt hat auch das Tempo des sozioökonomischen Wandels erheblich zugenommen. Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, Intensivierung der Arbeit, Flexibilisierung von Arbeitsort und Arbeitszeit sowie Unsicherheiten aufgrund von Restrukturierungen können sich auf die Gesundheit, die Leistungsfähigkeit, auf die Produktivität und auf die Qualität von Produkten und Dienstleistungen negativ auswirken.

Über die Zunahme psychischer Belastungen bei der Arbeit herrscht in der Wissenschaft weitgehend Konsens. Auch von Arbeitgebern wird das Thema als Problem erkannt. So gab in einer Unternehmensumfrage zu neuen und aufkommenden Risiken in Europa jeder zweite Arbeitgeber in Deutschland arbeitsbedingten Stress als ein wichtiges Thema an (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2009). Nach einer repräsentativen Umfrage der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz glauben zwei Drittel der befragten Bevölkerung über achtzehn Jahre in Deutschland, dass die Anzahl der Personen, die an beruflich bedingtem Stress leiden in den nächsten fünf Jahren noch stark zunehmen wird (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2012).

Für die Gesundheit der Beschäftigten sind über die Arbeitswelt hinausgehende gesellschaftliche Entwicklungen von Bedeutung: Finanz- und Wirtschaftskrisen, Existenzängste durch Arbeitslosigkeit, Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, sinkende Reallöhne vor allem bei Geringverdienern oder drohende Altersarmut stehen stellvertretend für die Unsicherheiten, die Lebensgefühl, Wohlbefinden und Gesundheit negativ beeinflussen. Wie psychische Belastungen bewältigt werden können, hängt dabei sowohl von den konkreten Arbeitsbedingungen und Lebensumständen jedes Einzelnen ab, als auch von den erworbenen Lebenseinstellungen und Verhaltensweisen sowie Qualifikationen, Kenntnissen und Erfahrungen.

Die gesundheitlichen Folgen psychischer Fehlbelastungen sind vielfältig: Sie erzeugen nicht nur negative Gefühle wie Wut, Angst oder Ärger, sondern können im Laufe der Zeit auch gesundheitliche Beeinträchtigungen hervorrufen wie Schlafstörungen oder Magen-Darm-Probleme sowie zu unterschiedlichen Erkrankungen führen, wie zum Beispiel psychischen Störungen, Krankheiten des Herz-Kreislauf- und Muskel-Skelett-Systems oder Magen-Darm-Erkrankungen. Auch Krebserkrankungen werden mit psychischen Belastungen assoziiert.

In der öffentlichen Diskussion stehen vor allem die psychischen Erkrankungen im Focus. Ihr Anteil an allen Krankheitsdiagnosen hat sich im Verlauf der letzten zehn Jahre etwa verdop-

pelt: Zwischen 2001 und 2010 stieg der Anteil von Arbeitsunfähigkeitstagen aufgrund psychischer Störungen von 7 auf 13 Prozent (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 2003 bis 2012), das ist eine Zunahme von 20 Millionen Arbeitsunfähigkeitstagen. Da sich die Dauer der einzelnen Erkrankungsfälle nicht wesentlich verlängert hat, ist die Zunahme vorwiegend auf steigende Arbeitsunfähigkeitsfälle zurückzuführen. Auch der Anteil der Frühberentungen aufgrund psychischer Störungen ist in Deutschland inzwischen auf 40 Prozent angestiegen (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 2012). Auch dies ist kein Ergebnis prozentualer Verschiebungen zwischen den am Frühberentungsgeschehen beteiligten Erkrankungen, sondern das Resultat eines zahlenmäßigen Anstiegs von Frühberentungen. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass psychische Erkrankungen in dem gleichen Maß zugenommen haben wie es der Anstieg in den Arbeitsunfähigkeitsdaten und Frühverrentungsfällen vermuten lässt. Auch der Bewusstseinswandel in der Gesellschaft spielt eine Rolle. Er hat zu einem veränderten Diagnoseverhalten der Ärzte als auch zu einer größeren Akzeptanz bei den Betroffenen für die Diagnose psychischer Störungen geführt.

Die gesundheitlichen Folgen tragen die Beschäftigten, die Kosten der Sozialversicherung die Versicherten und die Unternehmen, die wirtschaftlichen Folgen die Betriebe und die Gesellschaft. Schätzungen zufolge beziffern sich allein die direkten (Kosten für die Behandlung der Erkrankung) und indirekten (verlorene Erwerbsjahre durch Arbeitsunfähigkeit, Invalidität und vorzeitiger Tod) Kosten für die arbeitsbedingten psychischen Erkrankungen auf gut sechs Milliarden Euro jährlich. Arbeitsbedingte psychische Störungen stellen einen Anteil von gut vierzehn Prozent an allen geschätzten Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen und stehen damit nach den Muskel- und Skeletterkrankungen auf Platz 2 der kostenintensivsten Erkrankungen. Im Hinblick auf die indirekten Kosten durch Frühberentung lösen psychische Störungen sogar die höchsten Kosten aus (Bödeker, Friedrichs 2011, S.79).

2 Europäischer Rahmen

Die europäische Sozialpartnervereinbarung zum arbeitsbedingten Stress (2004) zielte darauf ab, Stress bei der Arbeit zu verringern. Auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene sei arbeitsbedingter Stress als Angelegenheit sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erkannt worden (European Trade Union Confederation et.al. 2004). Die unterzeichnenden europäischen Sozialpartner verpflichten sich darin freiwillig, Maßnahmen zur Vorbeugung, Beseitigung oder Verminderung von Problemen durch arbeitsbedingten Stress zu ergreifen und innerhalb von drei Jahren umzusetzen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat daraufhin verbindliche Regelungen getroffen (European Commission 2011). Deutschland gehört jedoch nicht dazu: Weder die Sozialpartner noch der Gesetzgeber sind - im Gegensatz zu dreizehn anderen Mitgliedstaaten der EU - aktiv geworden. In Deutschland wurden kaum positive Effekte dieser freiwilligen Vereinbarung erzielt.

Während zum Beispiel Dänemark eine „Verordnung über die Ausführung der Arbeit“ sowie eine „Handlungsempfehlung psychologische Arbeitsumwelt“ geschaffen hat, mit denen psychosoziale Belastungen, monotone Arbeit, Einzelarbeit und das Arbeitstempo einzuschränken sind und Belgien eine „Verordnung Psychosoziale Belastungen“ verabschiedete, wurden in Deutschland lediglich drei Betriebsvereinbarungen als gemeinsame Aktivitäten der Sozialpartner ausgewiesen (Kohte 2011). Ansonsten verweist der Bericht aus dem Jahr 2011 auf

Maßnahmen der Träger der Sozialversicherung und der Gewerkschaften. Die Esener Studie ermittelte, dass weniger als zwanzig Prozent der deutschen Unternehmen systematische Verfahren zum arbeitsbedingten Stress nutzen (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2009). Damit liegt Deutschland nur im Mittelfeld der europäischen Mitgliedstaaten.

3 Handlungskonzepte der Länder

Spätestens seit den 90er Jahren sah sich der staatliche Arbeitsschutz mit der Herausforderung konfrontiert, sein Aufsichtshandeln an die sich stark verändernde Arbeitswelt anzupassen. Bereits im Jahr 2002 positionierten sich die Arbeitsschutzbehörden der Länder mit ihrem „Konzept zur Ermittlung psychischer Fehlbelastungen am Arbeitsplatz und zu Möglichkeiten der Prävention“ (LASI 2002). Sie skizzierten darin ihr gemeinsames Grundverständnis und ihre Handlungsfelder auf dem Gebiet psychischer Belastungen. Sie entwickelten Vorgehensweisen und Methoden mit denen psychische Fehlbelastungen ermittelt, beurteilt und geeignete Maßnahmen umgesetzt werden können, die sie auch in Handlungshilfen für Betriebe umsetzten. Die „Handlungsanleitung für die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder zur Ermittlung psychischer Fehlbelastungen am Arbeitsplatz und zu Möglichkeiten der Prävention“ (LASI 2003) war die Basis für eine erste Qualifizierung der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten. Nach und nach integrierten die Arbeitsschutzbehörden der Länder das Thema psychische Belastungen in ihre Aufsichtskonzepte. Darüber hinaus arbeiten sie in länderspezifischen Netzwerken, Kooperationsbeziehungen oder Partnerschaften mit anderen verantwortlichen Akteuren zusammen, um die Wirksamkeit des Arbeitsschutzes, einschließlich der psychischen Belastungen, zu erhöhen. Erstmals in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) versuchen die Träger – Bund, Länder und Unfallversicherungsträger - gemeinsam auch andere wichtige Akteure systematisch in Prozesse und Entscheidungen einzubinden wie beispielsweise die gesetzlichen Krankenkassen.

Die neueste Veröffentlichung der Arbeitsschutzbehörden der Länder (LASI 2009) zielt darauf ab, mögliche Gefährdungen durch psychische Faktoren nachhaltiger als bisher im betrieblichen Kontext aufzugreifen. Die Länder entwickelten auf dieser Grundlage mehrere Fortbildungsbausteine mit denen sie seit dem Jahr 2010 ihre Aufsichtsbeamtinnen und -beamten weiterbilden. Parallel dazu bringen die Träger der GDA zurzeit eine Leitlinie zur Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen auf den Weg, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten. Im Jahr 2013 startet die GDA mit dem Ziel, die Gesundheit der Beschäftigten bei arbeitsbedingter psychischer Belastung zu schützen und zu stärken.

Trotzdem muss man heute - mehr als fünfzehn Jahre nach dem Arbeitsschutzgesetz - eine eher ernüchternde Bilanz ziehen: Zwar sind psychische Belastungen grundsätzlich als Thema in den Köpfen von Aufsichtsbeamten und -beamtinnen sowie Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen "angekommen", die betriebliche Umsetzung steckt jedoch vielfach noch in den Kinderschuhen. Es gilt zukünftig den Abstand zwischen den Erkenntnissen hinsichtlich psychisch belastender Arbeitsbedingungen und der alltäglichen Praxis in den Betrieben deutlich zu verringern (Siegrist 2012, S. 17)

4 Umsetzungsdefizite

Dem Bedeutungswandel im Spektrum der Arbeitsbelastungen muss in der Gesetzgebung und in der betrieblichen Praxis Rechnung getragen werden: Ein Arbeitsschutz, der psychische Belastungsfaktoren nicht oder nicht angemessen in seinen Fokus nimmt, wird in der modernen Arbeitswelt das Ziel, arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren und Unfälle zu vermeiden und Arbeit menschengerecht zu gestalten, nicht erfüllen.

Trotz richtungsweisender Aktivitäten der Länder und anderer Arbeitsschutzakteure, trotz der Anstrengungen vieler Betriebe im Handlungsfeld psychischer Belastungen: Es mangelt an einer stärkeren Verbindlichkeit für die Betriebe und an mehr Handlungssicherheit für die Aufsichtsbehörden. Darüber hinaus muss auch die Kompetenz der verantwortlichen Akteure gefördert werden.

Defizite in Betrieben

Psychische Belastungen spielen keine oder nur eine untergeordnete Rolle in der Gefährdungsbeurteilung. So ergab eine Betriebsrätebefragung, dass in 58 Prozent der Betriebe mit mehr als neunzehn Beschäftigten eine Gefährdungsbeurteilung ganz oder teilweise durchgeführt wurde, darunter aber lediglich zwanzig Prozent auch psychische Belastungen ermittelten (WSI 2008/2009). Eine repräsentative Befragung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz zeigte für Klein- und Kleinstbetriebe (< 50 Beschäftigte) ein noch schlechteres Ergebnis: Nur 38 Prozent dieser Betriebe hatte eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt, nur sechs Prozent ermittelten davon auch psychische Belastungen. (Sczesny, C., Keindorf, S., Droß, P. 2011, S.45ff.). Die jüngsten Ergebnisse der Dachevaluation der GDA bestätigen die unzureichende Umsetzung von Gefährdungsbeurteilungen. Von den befragten 6.500 Arbeitgebern antwortete nur jeder Zweite, dass in seinem Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde. Von diesen Betrieben berücksichtigte nur jeder fünfte Betrieb psychische Belastungen (soziale Beziehungen, Arbeitszeitgestaltung). Je kleiner der Betrieb, desto seltener lag eine Gefährdungsbeurteilung vor und desto geringer war der Anteil von Betrieben, die psychische Belastungsfaktoren ermitteln (BMA 2012, S. 10f.). Über die anschließende Umsetzung von Maßnahmen gibt es bisher keine Erkenntnisse. Die Gründe für die unzureichende Beurteilung von Arbeitsbedingungen und vermutlich noch geringere Umsetzung geeigneter Maßnahmen sind vielfältig. Es fehlt das Verständnis für psychische Belastungen, die Anforderungen sind unklar, es herrscht Unsicherheit über anzuwendende Instrumente und es mangelt an der Kompetenz der zuständigen Akteure.

Die Begriffsdefinitionen, Verpflichtungen und Grundsätze im Arbeitsschutzgesetz (z.B. §§ 2, 3, 4, 5 ArbSchutzG) reichen offenbar nicht, um psychische Belastungen angemessen zu berücksichtigen und Arbeitsbedingungen menschengerecht zu gestalten. Auch andere geltende gesetzliche Regelungswerke werden nicht in erforderlichem Maße umgesetzt, obwohl die Beurteilung psychischer Belastungsfaktoren mittelbar oder unmittelbar enthalten ist (Arbeitssicherheitsgesetz, Bildschirmarbeitsverordnung, etc.).

Defizite im Aufsichtshandeln

Wie in den Betrieben werden psychische Belastungen auch in der Überwachungspraxis nicht angemessen berücksichtigt (Beck D., Richter G., Lenhardt U. 2012). Die Gründe dafür unterscheiden sich nicht wesentlich von denen in den Unternehmen. Es herrscht auch bei den Aufsichtsbeamtinnen und –beamten noch eine große Unsicherheit bei diesem Thema und die Beurteilungsmaßstäbe für die Angemessenheit von Gefährdungsbeurteilungen psychischer Belastungen sind unklar. Trotz bestehender Konzepte, existierender Handlungshilfen und Qualifizierungsoffensiven der Arbeitsschutzbehörden müssen sich die vorwiegend technisch ausgebildeten staatlichen Aufsichtspersonen den Zugang zu den „modernen“ Belastungen im Aufsichtshandeln noch besser erschließen. Die Veränderungen im Anforderungsprofil des Aufsichtspersonals durch Neueinstellungen oder Nachbesetzungen von Angehörigen anderer nicht technisch ausgebildeter Berufsgruppen, vollzieht sich nur langsam. Erschwerend kommt hinzu, dass die rechtliche Unverbindlichkeit dafür sorgt, dass im Spannungsfeld zwischen Unternehmensleitungen und staatlicher Aufsicht die Durchsetzungsfähigkeit für konkrete Forderungen an die Betriebe stark eingeschränkt ist.

Gesetzlicher Rechtsrahmen fehlt

Die Anforderungen der Richtlinie 89/391/EWG (Richtlinie 1989) über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit sind im Arbeitsschutzgesetz nicht so umgesetzt, dass die Pflicht der Betriebe zur ganzheitlichen Beurteilung der Arbeitsbedingungen und der daraus folgenden Konsequenzen eindeutig erkennbar und für die betrieblichen Akteure verstehbar sind. So sieht die Richtlinie vor, dass der Arbeitgeber Maßnahmen treffen muss, um „eine Erleichterung bei eintöniger Arbeit und bei maschinenbestimmtem Arbeitsrhythmus“ zu erzielen und auch „soziale Beziehungen“ bei der „Planung der Gefahrenverhütung“ zu berücksichtigen sind (Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 89/391/EWG). Nicht nur diese Anforderungen an den Arbeitgeber wurden im Arbeitsschutzgesetz nicht hinreichend aufgegriffen, auch der Begriff „menschengerechte Gestaltung“ mit den entsprechenden Gestaltungszielen und Bewertungskriterien wird nicht definiert. Zwar bietet das Gesetz eine ausreichende Grundlage für die Beurteilung aller Gefährdungen, muss aber für arbeitsbedingte psychische Belastungen durch eine untersetzende Verordnung konkretisiert werden. Diese herausragende Gefährdung in der modernen Arbeitswelt muss sich in der Rechtsetzung wiederfinden, damit Betriebe und Aufsichtsbehörden ihr Handeln in einem verbindlichen Bezugsrahmen vollziehen können. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Gesetzesnormen nur dann ihren Sinn erfüllen, wenn sie den Adressaten erreichen. Für eine effektive Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften beschreibt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales folgende Voraussetzungen: Sie müssen aus sich heraus verständlich, betrieblich praktikabel, in sich konsistent und vor allem für die Anwender leicht handhabbar sein (BMA 2012, S. 19).

5 Umsetzungsvorschläge

Es bedarf einer Reihe von Aktivitäten, damit psychische Belastungen im betrieblichen Alltag angemessen berücksichtigt und geeignete Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten vor negativen Folgen psychischer Fehlbelastungen ergriffen werden. Dazu gehört - neben einer weitergehenden Qualifizierung und Kompetenzentwicklung der betrieblichen Akteure und der Aufsichtsbeamten der Länder sowie geeigneter betrieblich praktizierbarer Handlungshilfen, eine das Arbeitsschutzgesetz konkretisierende Regelung. Sie schafft eine stärkere Verbindlichkeit für die Betriebe und mehr Handlungssicherheit für die Aufsichtsbehörden. Sie wird darüber hinaus auch dem GDA Ziel, die psychische Gesundheit zu schützen und zu stärken, mehr Nachdruck verleihen.

Betriebliche Umsetzung stärken

Die Verantwortung dafür, die Arbeit menschengerecht zu gestalten, liegt in den Händen der Arbeitgeber. Welche Pflichten sie im Hinblick auf arbeitsbedingte psychische Belastungen erfüllen müssen, gilt es mit einer rechtlichen Regelung zu konkretisieren. Spätestens seit den Ergebnissen der europäischen Unternehmensbefragung ist bekannt, dass mehr als neunzig Prozent der deutschen Betriebe im Arbeitsschutz handeln, um gesetzliche Verpflichtungen zu erfüllen (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2009). Deshalb brauchen Arbeitgeber in ihrem Pflichtenheft klar formulierte Anforderungen für die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen, auf die sich auch die Aufsichtsdienste beziehen können. Eine verständliche, betrieblich praktikierbare Regelung ist eine notwendige Voraussetzung, um die Ziele zu erreichen. Betriebliche Akteure müssen die Regelungen umsetzen und Aufsichtsbehörden müssen beurteilen können, ob die Umsetzung den definierten Anforderungen entspricht. Eine dieser Anforderungen ist die Beteiligung der Beschäftigten als Experten ihrer Arbeitsbedingungen. Sie ist vor allem bei der Ermittlung psychischer Belastungen nahezu unverzichtbar (vgl. Herbig, B. et al. 2012, S. 254f.). Die Erfahrungen von fast zwei Jahrzehnten betrieblicher Gesundheitsförderung haben gezeigt, dass die Beteiligung der „Experten in eigener Sache“ die Zielgenauigkeit und Durchsetzungsfähigkeit von Maßnahmen erhöht.

Mehr Verbindlichkeit durch Rechtsoffensive schaffen

Der Schutz der Beschäftigten vor negativen Beanspruchungsfolgen psychischer Belastungen und die Förderung ihrer psychischen Gesundheit ist Ziel einer Rechtsverordnung. Sie soll eine stärkere Verbindlichkeit für die Betriebe zur ganzheitlichen Beurteilung der Arbeitsbedingungen herstellen und der Bedeutung psychischer Belastungsfaktoren in der Arbeitswelt gerecht werden. Zudem soll sie Aufsichtsbehörden in die Lage versetzen, qualifiziert und für den Arbeitgeber nachvollziehbar, die Anforderungen aus dieser Regelung überwachen zu können und bei Beratungsresistenz Sanktionen ermöglichen.

Wirksamkeit des Aufsichtshandelns erhöhen

Die Arbeitsschutzbehörden müssen bei ihrer Beratungs- und Überwachungstätigkeit einen stärkeren Fokus auf psychische Belastungen legen. Sie sind ein integraler Bestandteil jeder Gefährdungsbeurteilung. In der Bewertung des Arbeitsschutzniveaus von Betrieben durch Systemkontrollen der Arbeitsschutzbehörden der Länder spielen sie inzwischen eine größere Rolle. Um die Bewertung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen zwischen den Ländern zu vereinheitlichen, werden Leitlinien für die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen entwickelt. Die Fortbildung aller Aufsichtsbeamtinnen und –beamten nach einem von den Ländern entwickelten Qualifizierungskonzept wird voran getrieben, damit sie möglichst einheitlich und kompetent beurteilen können, ob ein Betrieb psychische Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung angemessen berücksichtigt. Darüber hinaus müssen sie in die Lage versetzt werden, Betriebe zu beraten und zu unterstützen, deren Gefährdungsbeurteilung den definierten Anforderungen noch nicht entspricht. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können und um die Wirksamkeit ihrer Aufsichts- und Beratungstätigkeit zu erhöhen, brauchen die Arbeitsschutzbehörden der Länder eine rechtsverbindliche Regelung, die ihr Aufsichtshandeln im Bereich der psychischen Belastungen stützt.

Ziel der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie Nachdruck verleihen

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) verfolgt in ihrer zweiten Periode von 2013 bis 2018 als eines von drei Zielen die psychische Gesundheit zu schützen und zu stärken. Ein großer Teil der Aktivitäten in diesem Zielbereich wird ab 2015 auf die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen in deutschen Unternehmen ausgerichtet. Sollen wirksame und nachhaltige Strategien für die Umsetzung von Maßnahmen zum Schutz und zur Stärkung der psychischen Gesundheit in der betrieblichen Praxis erfolgen, ist eine konkrete rechtliche Regelung ein erforderlicher Wegbereiter für Aufsichtsbehörden und Betriebe. Eine rechtliche Regelung, die das Arbeitsschutzgesetz konkretisiert, würde nicht nur vielen verantwortlichen betrieblichen Akteuren im Betrieb den Rücken stärken. Ein erweiterter und verbindlicher Handlungsrahmen würde es den Aufsichtsbehörden ermöglichen, ihren bisher „ungeregelten“ Anforderungen den notwendigen Nachdruck zu verleihen, zum Beispiel durch Sanktionen.

6 Grundzüge einer „Verordnung zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch psychische Belastungen bei der Arbeit“

Psychische Belastungen ergeben sich aus der Arbeitsaufgabe, Arbeitsorganisation, Arbeitszeit, Arbeitsumgebung und den sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz. Das Arbeitsschutzgesetz schließt als Maßnahme des Arbeitsschutzes auch Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit explizit mit ein (ArbSchG, §2). Dabei bedeutet „menschengerecht“ nicht ausschließlich Gesundheitsschäden und Beeinträchtigungen zu vermeiden oder zumindest zu mindern, sondern auch Arbeit gesundheits- und persönlichkeitsförderlich zu gestalten, um die psychische Gesundheit zu stärken und zu fördern (Oppolzer 2010, S. 63ff, siehe dazu auch Ulich/Wülster 2010, S. 38ff. und S. 253f.).

Um die Anforderungen für Betriebe verständlich und nachvollziehbar zu formulieren, soll die Verordnung Grundsätze der Arbeitsgestaltung formulieren wie zum Beispiel „Verhältnisorientierung vor Verhaltensorientierung“ sowie Leitregeln benennen wie etwa die Beteiligung der Beschäftigten bei der Ermittlung und Bewertung psychischer Belastungen und geeignete Maßnahmen zur Prävention psychischer Belastungen. Die Verordnung sollte darüber hinaus Sanktionen ermöglichen, wenn Betriebe nach Beratung und Unterstützung nicht aktiv werden.

Literatur und Links

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2003 - 2012): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Unfallverhütungsbericht Arbeit von 2001 bis 2010. Dortmund.

<http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Suga/Suga.html>

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2012): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2010 - Unfallverhütungsbericht Arbeit. 1. Auflage. Dortmund.

<http://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/Suga-2010.html>

Beck D., Richter G., Lenhardt U. (2012): Psychische Belastungen in der Aufsichtspraxis der staatlichen Arbeitsschutzbehörden. In: Lothar Schröder, Hans Jürgen Urban (Hrsg.), Gute Arbeit. Sonderausgabe 2012, Zeitbombe Arbeitsstress – Befunde, Strategien, Regelungsbedarf. Frankfurt/M. (Bund-Verlag): 104-115.

Bödeker, W., Friedrichs, M. (2011): Kosten der psychischen Erkrankungen und Belastungen in Deutschland. In: Lothar Kamp, Klaus Pickshaus (Hrsg.) Regelungslücke psychische Belastungen schließen, Hans Böckler Stiftung u. Industriegewerkschaft Metall, Düsseldorf, S. 69 – 102. http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_regellungsluecke.pdf

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90 / Die GRÜNEN betreffend „Aufsichtstätigkeit beim Arbeitsschutz“, BT-Drs. 17/10026

European Commission (2011): Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress. Brussels, 24.2.2011.

European Trade Union Confederation, Union of Industrial and Employers Confederations of Europe, European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (2004): Rahmenvereinbarung über arbeitsbedingten Stress.

http://www.ergo-online.de/html/service/download_area/arbeitsbed-stress.pdf

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (2009): Europäische Unternehmenserhebung ESENER Studie Bilbao.

<http://osha.europa.eu/de/riskobservatory>

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (2012): Gesamteuropäische Meinungsumfrage zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Ergebnisse für ganz Europa und Deutschland. http://osha.europa.eu/de/teaser/pan-european-opinion-poll_stress-in-the-workplace-to-rise

Herbig, B. et al. (2012): Messung psychischer Belastungen: Ausgewählte Methoden und Anwendungsfelder. In: Arbeitsmedizin.Sozialmedizin.Umweltmedizin; 47: 252-268

Kohte, W. (2011): Psychische Belastungen und arbeitsbedingter Stress – Mögliche rechtliche und sonstige Regulierungen. In: Lothar Kamp, Klaus Pickshaus (Hrsg.) Regelungslücke psychische Belastungen schließen, Hans Böckler Stiftung u. Industriegewerkschaft Metall, Düsseldorf, S. 10.67. http://www.boeckler.de/pdf/p_mbf_regellungsluecke.pdf

LASI - Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (2002): Konzept zur Ermittlung psychischer Fehlbelastungen am Arbeitsplatz und zu Möglichkeiten der Prävention (LV 28), München. <http://lasi.osha.de>.

LASI - Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (2003): Handlungsanleitung zur Ermittlung psychischer Fehlbelastungen am Arbeitsplatz und zu Möglichkeiten der Prävention (LV 31), Saarbrücken. <http://lasi.osha.de>

LASI - Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (2009): Integration psychischer Belastungen in die Beratungs- und Überwachungspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder (LV 52), Potsdam, Hannover. <http://lasi.osha.de>

Oppolzer, Alfred (2010): Gesundheitsmanagement im Betrieb. Integration und Koordination menschengerechter Gestaltung der Arbeit. Erweiterte und aktualisierte Neuauflage der 1. Auflage von 2006. VSA: Verlag Hamburg.

Richtlinie des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG) (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1)

Sczesny, C., Keindorf, S., Droß, P. 2011: Kenntnisstand von Unternehmen auf dem Gebiet des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in KMU. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Inhaber/innen / Geschäftsführer/innen in Klein- und Kleinstunternehmen. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.), Dortmund. Berlin. Dresden.

<http://www.baua.de/de/Publikationen/Fachbeitraege/F1913.pdf?blob=publicationFile&v=2>

Siegrist, J. (2012): Arbeitsstress, eine Gefahr für die psychische Gesundheit. In: gute Arbeit, Gesundheitsschutz und Arbeitsgestaltung 5/2012, Bund-Verlag GmbH, Frankfurt/Main, S. 14-17

Ulich, E., Wülster, M. (2010): Gesundheitsmanagement in Unternehmen. Arbeitspsychologische Perspektiven, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage. Gabler Verlag Wiesbaden

WSI - Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans Böckler Stiftung (2008/2009): WSI-Betriebsrätebefragung zu Innovationsfähigkeit, Arbeitsbedingungen und Gesundheit im Betrieb. http://www.boeckler.de/pdf/wsi_br_befragung_ergebnisse2008.pdf

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29 November 2012 in Hannover

TOP 7.30

Maßnahmen zur Sicherung des Arbeitsmedizinischen Nachwuchses

Antragsteller: Schleswig-Holstein

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Anknüpfend an die Beschlüsse der 86. ASMK, dem ersten Bericht des BMAS auf der 87. ASMK und mit Blick auf die gemeinsame Konferenz zur Sicherung des arbeitsmedizinischen Nachwuchses bitten die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder das BMAS, zügig Maßnahmen zur Sicherung des arbeitsmedizinischen Nachwuchses vorzulegen. Dabei sind aus Sicht der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder insbesondere folgende Maßnahmen geeignet, um eine Sicherung des arbeitsmedizinischen Nachwuchses zu gewährleisten:

- Stärkung der arbeitsmedizinischen Prävention in der Arbeitswelt
- Ausgestaltung und Nutzung der Programme des europäischen Sozialfonds in der nächsten Förderperiode für eine Unterstützung der arbeitsmedizinischen Ausbildung und zur Förderung des Nachwuchses an Betriebsärzten.
- Die Unfallversicherungsträger aber auch alle anderen Träger beruflicher Rehabilitation, Berufsverbände und Sozialpartner sind von BMG und BMAS über ihre Spitzenverbände anzuhaltend, die Forschung und Lehre im Fachgebiet Arbeitsmedizin zu unterstützen - auch finanziell. Davon sind maßgeblich die Möglichkeiten zur Förderung der Arbeitsmedizin in den Universitäten bzw. Fakultäten abhängig. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder halten daneben ein Sonderprogramm des Bundeswissenschaftsministeriums zur Förderung der arbeitsmedizinischen Forschung und Lehre für wünschenswert.

- Überprüfung der Weiterbildung im Fach Arbeitsmedizin durch die Bundesärztekammer und Anpassung an aktuelle Entwicklungen
- Zudem ist durch gezielte Informationen, Kampagnen und ein Hinwirken auf eine angemessene Vergütung der Betriebsärzte die Bedeutung der Arbeitsmedizin deutlich stärker herauszustellen.

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Kultusministerkonferenz und die Universitäten, dem weiteren Abbau von arbeitsmedizinischen Lehrstühlen entgegen zu wirken und die arbeitsmedizinische Lehre gezielt zu fördern, da die Förderung der Arbeitsmedizin als Teil der präventiven Medizin zugunsten der kurativen Disziplinen durch das gegenwärtige „Leistungsbemessungssystem“ überproportional benachteiligt wird. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder regen zudem an, durch regionale Kooperationen universitäre Engpässe bzw. weiteren Abbau von Lehrstühlen zu vermeiden. Weiterhin sind Bundesregierung und Landesregierungen angehalten, das geplante Aktionsbündnis bei seiner Arbeit aktiv begleiten.

Die Gesundheitsministerinnen und Gesundheitsminister der Länder werden gebeten, sich bei den Landesärztekammern für eine Verbesserung der Qualität der Fortbildung durch Bildung von Fachausschüssen „Arbeitsmedizin“ einzusetzen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 7.31

Umsetzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Medizinproduktegesetzes (MPGVwV)

Antragsteller: Bayern

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder nehmen zur Kenntnis, dass die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) und die Amtschefkonferenz der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) die Arbeitsgruppe Medizinprodukte (AGMP) beauftragt haben, bis zum 20.03.2013 ein Konzept zur Umsetzung der den obersten Landesbehörden durch die MPGVwV zugeschriebenen Aufgaben vorzulegen.

Sie bitten die AGMP-Arbeitsgruppe, die Arbeiten an dem Umsetzungskonzept zügig abzuschließen und das Konzept der 90. ASMK und der 86. GMK zur Billigung vorzulegen.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 8.1

**Europäisches Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013
– Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern**

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen, dass die Europäische Kommission im Europäischen Jahr 2013 die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellt. Sie sind der Ansicht, dass insbesondere die Arbeitnehmerfreizügigkeit den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern viele individuelle und berufliche Perspektiven eröffnet, ihnen die Gelegenheit bietet, die Vorteile der europäischen Integration zu erfahren und auf diese Weise zum weiteren Zusammenwachsen der Europäischen Union beiträgt. Vor allem in den Grenzregionen nutzen viele Menschen die Möglichkeiten, die ihnen der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt bietet.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen darauf hin, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gleichwohl noch immer mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert sind, die sie davon abhalten, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten. Zu den größten Hindernissen für die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zählen neben der Sprachbarriere und einem Mangel an Information über das Leben und Arbeiten im Ausland auch Koordinierungsfragen in sozialversicherungsrechtlicher, arbeitsrechtlicher und steuerrechtlicher Hinsicht.

3. Der Mangel an Information ist auch bei der Aus- und Weiterbildung zu beobachten. Wobei bei jungen Menschen erschwerend hinzukommt, dass sie die Mobilität der Aus- und Weiterbildung oftmals auf Grund fehlender Unterstützungsmöglichkeiten des Elternhauses nicht nutzen können. Die Informationen über Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung, die im Rahmen von EURES über PLOTEUS von der Europäischen Kommission bereitgestellt werden, sollten neben den Links zu Webseiten für Ausbildungsveranstaltungen, Schulen usw. auch Informationen enthalten, die aufzeigen, an welche Institutionen und Behörden sich junge Menschen wenden können, um bei Bedarf auch finanzielle Unterstützung erhalten zu können. Diese Unterstützung sollte nicht nur auf Pilotprojekte, wie beispielsweise "Dein erster EURES-Arbeitsplatz" beschränkt bleiben.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass bis heute nur rund zwei Prozent der Bevölkerung die Chancen zum Leben und Arbeiten außerhalb ihres Heimatlandes nutzen. Vor dem Hintergrund des in Deutschland - aber auch in den Nachbarländern – in bestimmten Branchen herrschenden Fachkräftebedarfs ist hier ein besseres Zusammenführen der freien Stellen und der verfügbaren Arbeitskräfte über die Grenzen hinweg sinnvoll. In vielen Grenzregionen wurden bereits regionale grenzüberschreitende Einrichtungen gegründet, die die Dynamik der grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte analysieren und Lösungen für rechtliche Hindernisse der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern entwickeln.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder begrüßen insofern auch das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation, das vorsieht, die grenzüberschreitenden Aktivitäten von EURES als Arbeitsvermittlungsinstrument zu intensivieren. Vor allem soll das internetbasierte EURES-Portal mit zurzeit rund 1,3 Mio. offenen Stellen und 874.000 eingestellten Lebensläufen forciert werden. Allerdings darf dieser Schritt die grenzüberschreitende persönliche Beratung über die EURES-Berater in den Grenzregionen nicht ersetzen oder einschränken. Vielmehr muss auch in Zukunft die Beratungsleistung der EURES-Berater zu praktischen Fragen des Arbeitens und der sozialen Absicherung im Ausland, wie z.B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Besonderheiten bei Leiharbeit, Wiedereingliederungsmaßnahmen, die Absicherung bei Invalidität und Arbeitsunfällen sowie der Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung im Vordergrund stehen. Gleichzeitig sollte daran gedacht werden in Zukunft bei der EURES-Beratung auch die Aufstiegsfortbildung aufzunehmen.

6. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen darauf hin, dass die kontinuierliche fachliche Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, Sozialpartnern und zuständigen Fachverwaltungen im grenzüberschreitenden Raum ein Alleinstellungsmerkmal der EURES-Grenzpartnerschaften ist.
7. Eine Gefährdung der Funktionsweise der EURES-Grenzpartnerschaften sehen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder jedoch für den Fall, dass die Finanzierung grenzüberschreitender EURES-Beratung, wie im Vorschlag für die Verordnung für das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation (BR-Drs. 610/11) vorgesehen, in den Europäischen Sozialfonds (ESF) überführt wird. In diesem Falle müsste jeder beteiligte Mitgliedstaat bzw. jede beteiligte Region im jeweiligen operationellen Programm für den ESF entsprechende Mittel bereitstellen, um die Finanzierung sicherzustellen. Das bedeutet jedoch auch, dass die Finanzierung der Grenzpartnerschaften durch den ESF nicht garantiert ist, wenn nur einer der beteiligten Mitgliedstaaten bzw. Regionen im Lichte vieler Förderbereiche und der Konzentration der Mittel auf die Ziele der Strategie Europa 2020 abweichende Prioritäten setzt. Hinzu kommt, dass eine Finanzierung der EURES-Grenzpartnerschaften aus ESF-Mitteln in der Praxis kaum umsetzbar ist, da bei der Förderung das Kumulierungsverbot und das Wohnortprinzip beachtet werden müssen. Aus Sicht der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder wäre es daher zielführender, die Finanzierung von grenzüberschreitenden EURES-Partnerschaften in die EURES-Achse des Programms für sozialen Wandel und soziale Innovation zu integrieren.
8. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder weisen darauf hin, dass die EURES-Grenzpartnerschaften von Beginn an eine interregionale Perspektive haben und nicht der Strategie einer nationalen Arbeitsverwaltung folgen. Vor Ort im Grenzraum werden Aktivitäten für die Menschen im Grenzraum entwickelt und umgesetzt. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erachten es daher als ein falsches Signal, im Hinblick auf das Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013 durch eine Änderung der Finanzierungsstruktur ausgerechnet die grenzüberschreitenden Einrichtungen zu gefährden, die wertvolle Beratungsleistungen für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger erbringen, ihre grenzüberschreitende Mobilität fördern und somit zur Europäischen Integration beitragen.

9. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder bitten die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die Finanzierung von grenzüberschreitenden EURES-Partnerschaften in die EURES-Achse des Programms für sozialen Wandel und soziale Innovation integriert wird.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 8.2

Angemessene und nachhaltige Rentensysteme in Europa

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder betonen, dass die Angemessenheit und Nachhaltigkeit von Renten angesichts des demografischen Wandels ein wichtiges Thema der Zukunft ist und erkennen an, dass sich die Kommission hierüber verstärkt Gedanken macht. Sie sehen es insbesondere als positiv an, dass die Kommission ihre Überlegungen nicht auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme beschränkt, sondern auch deren Angemessenheit im Blick hat. Gerade mit Blick auf die soziale Dimension der Strategie Europa 2020 darf die soziale Funktion der Renten nicht außer Acht gelassen werden.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen eine zunehmende Europäisierung der Rentenpolitik fest. Das Thema Rente wird nicht mehr rein national betrachtet. Es wird vielmehr im europäischen Kontext gesehen und ist eng verknüpft mit der Europa 2020-Strategie und den Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten. So wird beispielsweise im Euro-Plus-Pakt festgelegt, dass zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen über die Angleichung des Rentensystems an die nationale demografische Situation, die Begrenzung von Vorruhestandsregelungen und die Nutzung gezielter Anreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nachgedacht werden

sollte. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder erachten es als wichtig, dass alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Alterssicherungssysteme an die demografische Entwicklung anpassen, da in einer immer enger vernetzten Wirtschafts- und Währungsunion nur so den Herausforderungen der Zukunft begegnet werden kann.

3. Wie bereits in ihrem Beschluss zu den sozial- und beschäftigungspolitischen Schwerpunkten bei der Umsetzung der Europa 2020-Strategie im Jahr 2010 weisen die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder jedoch darauf hin, dass der Kompetenzverteilung zwischen Europa auf der einen und den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite auch in Zukunft Rechnung getragen werden und die grundsätzliche Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Rentensysteme weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegen muss. Schon angesichts des großen Wohlstandsgefälles im europäischen Raum, der höchst unterschiedlichen Lebenserwartungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und der historisch unterschiedlich gewachsenen Systeme erscheint eine Harmonisierung unrealistisch und nicht wünschenswert.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sprechen sich ausdrücklich dafür aus, dass die Mitgliedstaaten den bislang bereits bestehenden Informations- und Erfahrungsaustausch fortführen und ausbauen. Sie sind der Auffassung, dass beispielsweise Peer reviews eine hervorragende Möglichkeit bieten, voneinander zu lernen, wertvolle Erkenntnisse für das jeweilige eigene System zu gewinnen und auf diese Weise auch das eigene System zu verbessern.
5. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder stellen fest, dass durch zusätzliche Altersvorsorge als Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung die Alterssicherung auf eine breitere Basis gestellt werden kann. Sie erachten in diesem Zusammenhang die betriebliche Altersvorsorge aufgrund ihrer kollektiven Struktur und des Umstandes, dass diese im Kern ohne Gewinnerzielungsabsicht durch die Arbeitgeber und Sozialpartner organisiert wird, für eine äußerst leistungsfähige Form der kapitalgestützten Altersvorsorge.
6. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind der Auffassung, dass die Voraussetzungen für die Mobilität der Ar-

beitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedsstaaten der EU weiter zu erleichtern und vorhandene Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität abzubauen sind. Allerdings sehen sie die Wiederaufnahme der Beratungen über eine Portabilitätsrichtlinie kritisch. Sie verweisen auch in diesem Zusammenhang auf ihren Beschluss zu den sozial- und beschäftigungspolitischen Schwerpunkten bei der Umsetzung der Europa 2020-Strategie im Jahr 2010 und machen deutlich, dass der Vielfalt der Betriebsrentensysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie deren unterschiedlichem Gewicht im jeweiligen Alterssicherungssystem Rechnung getragen werden muss. Insbesondere darf die Bereitschaft der Arbeitgeber, Betriebsrenten zu finanzieren, nicht beeinträchtigt werden. Es ist nach Meinung der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder zu befürchten, dass deutsche Arbeitgeber, die Anwartschaften auch bei einem Weggang der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers vom Unternehmen verstärkt garantieren müssten, seltener Betriebsrenten versprechen würden. Denn dadurch würde ihr Beweggrund, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch Betriebsrenten an das Unternehmen zu binden, zunehmend konterkariert. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sind der Auffassung, dass eine generelle Übertragbarkeit von Betriebsrentenanwartschaften bei der in Deutschland verbreiteten Direktzusage zu unzumutbaren Kapitalabflüssen aus den Betrieben führen würde.

7. Da der derzeit beratene Portabilitätsrichtlinienvorschlag einheitliche Mindeststandards zum Beispiel für den Erwerb von Zusatzrentenansprüchen vorsieht, muss aus Sicht der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder auch gemäß dem Vertrag von Lissabon das Prinzip der Einstimmigkeit gelten. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder machen dementsprechend die Kommission darauf aufmerksam, dass ihres Erachtens – wie bei der ersten Vorlage einer Portabilitätsrichtlinie im Jahr 2005 – die Zustimmung aller Mitgliedstaaten für die Verabschiedung der Richtlinie erforderlich und eine qualifizierte Mehrheit nicht ausreichend wäre.
8. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sprechen sich gegen die Anwendung von Solvency II auf die IORP-Richtlinie aus. In Deutschland werden Betriebsrenten durch verschiedene Schutzmechanismen gesichert, unter anderem durch die nach deutschem Recht bestehende Subsidiärhaftung der Arbeitgeber und die gesetzlich geregelte Insolvenzsicherung. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales

der Länder erachten die bereits bestehenden Instrumentarien zur Sicherung von Betriebsrenten in Deutschland als ausreichend und sind der Auffassung, dass neue Solvenzanforderungen die betriebliche Altersvorsorge ohne Sicherheitsgewinn mit zusätzlichen Kosten belasten und damit dem notwendigen Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge zuwiderlaufen würden.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 8.3

Förderfähigkeit der nicht erstattungsfähigen Mehrwertsteuer in der ESF-Förderperiode 2014-2020

Antragsteller: Alle Länder

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben einstimmig beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder fordern die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer wie bisher auch in der ESF-Förderperiode 2014-2020 eine zuwendungsfähige, d.h. im ESF förderfähige Ausgabeart bleibt.

89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012

am 28./29. November 2012 in Hannover

TOP 9.1

Bauordnungsrechtliche Behandlung von Wohnformen für Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf

Antragsteller: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

Beschluss:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder haben mehrheitlich beschlossen:

Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder werden sich dafür einsetzen, in den anstehenden Landesverfahren zur Umsetzung der Brandschutzmusterregelungen im Landesrecht die im Beschluss der ASMK vom 17.09.2012 enthaltene inhaltlichen Standpunkte einzuführen und durchzusetzen.