

DOI: 10.5771/0342-300X-2019-5-387

Customizing jobs – die Arbeit anpassen, nicht die Menschen

Neue Wege des betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements in der Landeshauptstadt München

PETRA SCHÜTT, IRMGARD FRANKEN

Im Jahr 2030 werden in Deutschland 38 % der Erwerbspersonen 55 Jahre oder älter sein. Von den rund 1,5 Mio. Beschäftigten in den Kommunen sind 2017 bereits 60 % über 45 Jahre alt.¹ Der steigende Altersdurchschnitt der Beschäftigten im öffentlichen Dienst geht mit einem spürbaren Engpass bei den Nachwuchskräften einher. Mit zunehmendem Lebensalter erhöhen sich die Risiken von Langzeiterkrankungen oder Behinderungen, physischen und psychischen Beeinträchtigungen und Störungen; sie haben eine hohe Bedeutung für Fehlzeiten am Arbeitsplatz. Die Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung stehen in engem Zusammenhang mit höheren Arbeitsanforderungen, die von mehrheitlich älteren Beschäftigten zu bewältigen sind. Der Trend einer zunehmenden Kommunalisierung von Aufgaben, d. h. die Übertragung zusätzlicher Aufgaben (oft ohne entsprechende Mittel), verstärkt die Belastungssituation der Beschäftigten in vielen Kommunen.²

Die Landeshauptstadt München ist mit 38 400 Beschäftigten eine der größten kommunalen Arbeitgeberinnen in Deutschland. Der Altersdurchschnitt bewegt sich im Bereich von 45 Lebensjahren, und die Schwerbehindertenquote liegt bei 7,43 %. An dem prosperierenden Wirtschaftsstandort, mit seit Jahren steigenden Beschäftigtenzahlen, hat selbstverständlich auch die Landeshauptstadt München damit zu kämpfen, in ausreichendem Umfang geeignete Fachkräfte zu finden. Diese Situation verschärft sich bei den unteren Einkommensgruppen des öffentlichen Dienstes aufgrund der enorm hohen Lebenshaltungskosten in der Region. Im Folgenden stellen wir zwei Lösungsansätze vor: Die Anpassung von Arbeitsplatz und Aufgabenbereichen sowie einen „Sozialfonds“ zur Entlastung für die Betroffenen und der Abteilungen.

Primäre Zielstellung: *customizing jobs*

Seit vielen Jahren hat die Stadt München verschiedene Modelle entwickelt, um dem eigenen Anspruch als inklusive und flexible Arbeitgeberin möglichst umfassend

gerecht zu werden. Neben dem formulierten politischen Anspruch erfüllt das betriebliche Gesundheits- und Eingliederungsmanagement (BGEM) die wichtige Aufgabe, die Beschäftigungsfähigkeit der Belegschaft sowie den Arbeitsplatz für Beschäftigte mit Einschränkungen (chronische Erkrankungen, Behinderungen, physische und psychische Störungen und Beeinträchtigungen) möglichst lange und umfassend zu erhalten. Dabei fokussiert sich das BGEM vor allem auf die Potenziale der Beschäftigten.

In den Fällen von veränderter Belastungsfähigkeit oder Einschränkungen durch Krankheit werden in einem ersten Schritt der Arbeitsplatz und der Aufgabenbereich belastungsadäquat angepasst. Ziel ist es, dass die Beschäftigten an ihren Arbeitsplatz, in ihr Arbeitsumfeld zurückkehren können (*return to work*). In diesem Prozess lautet die Leitfrage: „Was geht?“, und nicht: „Was geht nicht mehr?“. Erst wenn hier alle Mittel ausgeschöpft sind und die Beschäftigten trotzdem in ihren bisherigen Beruf nicht zurückkehren können (oder wollen), wird gemeinsam mit den Beschäftigten nach neuen Perspektiven gesucht. Zum einen werden auf dem internen Arbeitsmarkt aktiv neue, passende Arbeitsplätze gesucht (interne Vermittlung). Dies geschieht in zweifacher Weise: Sowohl neue Stellenangebote als auch ähnliche Beschäftigungsfelder werden auf ihre (An-)Passungsmöglichkeiten hin gescannt. Zum anderen werden Beschäftigte, die ihren alten Beruf nicht mehr ausüben können, bei der beruflichen Umorientierung und Qualifizierung begleitet und gefördert.

Die Umsetzung gelingt allerdings nicht immer reibungslos und ist auch mit einigen Hürden verbunden. Die Stadtverwaltung verfügt nur über eine eingeschränkte

1 Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion (2019): Zahlen, Daten, Fakten 2019, https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2019/zdf_2019.pdf (letzter Zugriff: 17.01.2019).

2 Vgl. Schmid, K./Wilke, P. (2016): Branchenanalyse Kommunale Verwaltung: Hans-Böckler-Stiftung, Study 314, Düsseldorf, S. 20–29.

Zahl grundsätzlich geeigneter Stellen; diese Stellen können nicht folgenlos frei gemacht, neue Stellen nicht beliebig generiert werden und trotz des hohen Beschäftigungsstandes ist die Personaldecke eher dünn. Hinzu kommt, dass bei der Suche nach neuen Aufgabenfeldern oder auch Qualifizierungsmöglichkeiten eine belastungsadäquate Weiterbeschäftigung nicht ohne Weiteres mit dem geltenden Tarifrecht in Einklang zu bringen ist. Beispielsweise ist in Entgeltgruppe 8 die Befähigung, auf der Basis von gründlichen und vielseitigen Fachkenntnissen selbständige Leistungen zu erbringen, ein wesentliches Tätigkeitskriterium. Die Dienstkraft muss in der Lage sein, Arbeitsergebnisse eigeninitiativ und selbstständig zu erarbeiten. Wenn nun diese Person aufgrund von allgemeinen Leistungseinschränkungen, z. B. bei der Merk- und Konzentrationsfähigkeit, diese Fähigkeit nicht mehr besitzt, ist eine tarifkonforme Beschäftigung in dieser Entgeltgruppe nicht mehr möglich. Sollte die Grunderkrankung sogar dazu führen, dass auch Fachkenntnisse nicht mehr sicher abgerufen werden können, verbleiben nur noch einfachste Tätigkeiten nach Anweisungen.

Vor allem die Fälle, bei denen das Arbeitsvermögen der Beschäftigten deutlich eingeschränkt ist, stellen eine besondere Herausforderung für die einzelnen Dienststellen dar, weshalb das Personaleinsatzmanagement hier unterstützend begleitet. Für die notwendigen amtsärztlichen Gutachten wurden eigene Fragestellungen entwickelt, mit denen die Amtsärztinnen und -ärzte die Fähigkeit bzw. Unfähigkeit für die einzelnen Tätigkeitsmerkmale entsprechend der Stellenbewertung begutachten. Auf dieser Basis stellt die Verwaltung fest, in welchen Entgeltgruppen der Einsatz der Dienstkraft noch möglich ist. Im Anschluss kann nach einem passenden Einsatz im jeweiligen Referat bzw. stadtweit gesucht werden. Im Ergebnis kommt in der Regel ein Änderungsvertrag mit einem geringeren Gehalt zustande. Tritt die Person die Arbeit nicht an oder besteht keine Bereitschaft zum Abschluss eines Änderungsvertrages, wird eine Änderungskündigung geprüft. In besonders gelagerten Fällen (soziale Gründe) kann auch eine unterwertige Beschäftigung ohne Gehaltsreduzierung gerechtfertigt sein. Im Beamtenbereich kommt das Verfahren „zum unterwertigen Einsatz zur Vermeidung des Ruhestandes“ zur Anwendung. Auch hier können die Beschäftigten bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen unterwertig eingesetzt werden. In sehr seltenen Fällen eröffnet die Leistungsveränderung auch neue, sogar bessere Perspektiven für die Beschäftigten. Die gemeinsame Suche nach Alternativen in einer Phase der individuellen Neuorientierung eröffnet manchmal neue Gestaltungsräume und kann nach Qualifizierungsphasen (Spracherwerb, Zusatzqualifikation) in Einzelfällen zu höherwertigen Beschäftigungen führen.

Die primäre Zielstellung von *customizing jobs*, d. h. individuell leistungsgerechte Arbeitsplätze zu schaffen oder zu identifizieren, ist in der Praxis nicht immer einfach zu realisieren. Zuerst ist die örtliche Dienststelle zuständig,

die stets sämtliche Beratungsinstanzen in Anspruch nehmen kann.³ Das Eingreifen von zentralen Stellen wie des betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagements erfolgt erst, wenn vor Ort keine Lösung gefunden wird. Allerdings ist das BGEM stets auf die Kooperationsbereitschaft von Akteuren angewiesen, die sich z. B. in unterschiedlichen, fachlich getrennten oder in Teilen auch unabhängigen Organisationseinheiten bewegen und nicht immer gleiche Interessen verfolgen. In diesem Spannungsfeld bewegt sich das BGEM, wenn geeignete Maßnahmen konzipiert und umgesetzt werden müssen, die weiteren „Ausfällen“ vorbeugen, die Rückkehr der Beschäftigten unterstützen, sie für den neuen Aufgabenzuschnitt gewinnen und absichern. Bei allen Anpassungsbemühungen darf nicht aus dem Blick geraten, dass die Arbeit (weiterhin) wertschöpfend sein muss und die kommunalen Aufgaben grundsätzlich erfüllt werden müssen.

Für den Erfolg sind häufig Aspekte relevant, die nicht einfach top-down „verordnet“ werden können, sondern die die Unternehmens- und Arbeitskultur betreffen. Phantasie und Empathie, Klarheit darüber, was geht und was nicht geht, und vor allem die Bereitschaft zu Veränderungen sind entscheidende Faktoren für die Realisierung von Lösungen; dies gilt für die Führungskräfte ebenso wie für die Personalverwaltung, für die Teams und die betroffenen Beschäftigten. So ist zu beobachten, dass individuelle Sympathien oder Antipathien von Kolleginnen und Kollegen gegenüber den Betroffenen ein nicht zu unterschätzender Faktor für die Unterstützung oder den Widerstand beim Finden von Lösungen sind. Es sind oft so genannte weiche Faktoren, die hier über Erfolg oder Scheitern entscheiden. Die Ausrichtung der Gespräche mit den Betroffenen auf deren Potenziale ist zwar nicht der große, neue Wurf, entfaltet aber beachtliche Wirkung. In der Vergangenheit ging es eher darum, die Fakten zu den Einschränkungen zu sammeln, dann ging es an die Suche nach „Unterbringungsmöglichkeiten“. Entstehende Diskrepanzen zwischen Entlohnung und Leistung wurden billigend in Kauf genommen.

Der zunehmend neue Blick auf den (noch oder neu) vorhandenen Möglichkeitsraum macht die Betroffenen zu Mitgestaltenden ihrer beruflichen Zukunft im Unternehmen. Inzwischen fördert die aktive Einbindung der Betroffenen bei der Suche nach neuen leistungsadäquaten Stellen mehr und andere Lösungsansätze zutage. Allerdings geschieht dies nicht automatisch, sondern muss kontinuierlich vorangetrieben werden. Sowohl die Arbeitgeberseite als auch die Betroffenen müssen lernen, die Gestaltungsräume zu suchen, zu finden und zu nutzen. Beispielsweise fokussieren auch die betroffenen Beschäftigten

3 Zum Beispiel arbeitsmedizinische Beratung durch den Betriebsärztlichen Dienst, Unterstützung durch den Fachdienst für Arbeitssicherheit, psychosoziale Beratung, Konfliktberatung/Mediation.

zunächst oft selbst auf die Einschränkungen und weniger auf ihre – auch ihre gewandelten – Potenziale. Wir gehen davon aus, dass BGEM-Projekte neue Erkenntnisse zur Einschätzung der eigenen Arbeitsfähigkeit generieren (Was kann ich selbst tun? Was geht nicht mehr?). Für die Zukunft ist die Einführung von Arbeitsfähigkeitscoaches angedacht, die den Betroffenen im Zuge des Prozesses zur Klärung dieser Fragen zur Verfügung stehen.

Das Beispiel Sozialfonds: konkrete Entlastung auf Arbeitsebene

Zur Schaffung eines passenden Arbeitsumfeldes arbeitet das BGEM intensiv mit den bisherigen bzw. neuen Dienststellen zusammen. Allerdings sind Stellenneuzuschneide meist mit einem geringeren Aufgabenpaket und/oder Arbeitsvolumen verbunden. Diese Umverteilung kann nicht immer „aufgabenneutral“ innerhalb der Dienststellen erfolgen. Das bedeutet, dass der Anpassungsprozess auch das Betriebsklima und die Belastungen der Kolleginnen und Kollegen vor Ort in den Dienststellen, vor allem potenzielle Überlastungen, im Blick haben muss. In manchen Fällen ist eine Rückkehr an den alten Arbeitsplatz aufgrund des notwendigen Aufgabenneuzuschneides ohne personelle Aufstockung nicht möglich. Die Stellenmehrung im öffentlichen Dienst ist an stark reglementierte Verfahren geknüpft, daher sind zusätzliche Arbeitskapazitäten üblicherweise keine Option und die Weiterbeschäftigung der eingeschränkten Mitarbeiter*innen stark gefährdet.

Um den Stellenerhalt dieser Arbeitskräfte zu unterstützen, gleichzeitig die Aufgabenerfüllung in den Dienststellen zu sichern und eine präventive Beschäftigungspolitik zu verfolgen, hat die Stadt München einen sogenannten „Sozialfonds“ aufgesetzt. Dieser Fonds umfasst ab dem Haushaltsjahr 2019 ein Volumen von 5,5 Mio. €. ⁴ Die Anfänge dieses Sozialfonds liegen im Jahr 1995, als erstmals ein Budget von einer Mio. DM für nicht kalkulierbare Ausgaben durch minderleistungsfähige Dienstkräfte vorgehalten wurde. Im Zuge der Verwaltungsreformen zum „Neuen Steuerungsmodell“ konnte der Sozialfonds im Jahr 1999 auf 2 Mio. DM erhöht werden. Im Stadtrat wurde am 20. 01. 1999 vorgetragen, dass „die Maßnahmen der Verwaltungsreform [nicht] dahingehend fehlinterpretiert werden [dürfen], daß pures Wirtschaftlichkeitsdenken für soziale Belange keinen Raum läßt. [...] Es dürfen sich grundsätzlich wirtschaftliches Handeln und Personalbetreuung im Sinne eines sozialen Arbeitsgebers nicht gegenseitig ausschließen.“ ⁵ Hintergrund war die Annahme, dass nicht alle Dienstkräfte den Erfordernissen der Produkteffizienz standhalten können, verbunden mit dem Selbstverständnis der Landeshauptstadt München als soziale Arbeitgeberin bzw. soziale Dienstherrin.

Aus dem Fonds wird zusätzliches Personal für die Fachabteilungen zentral finanziert, wenn eine Arbeitskraft als stark leistungsgemindert eingestuft wurde, aber nach

wie vor an ihrer Dienststelle weiterbeschäftigt werden kann. Der Sozialfonds kommt dann zum Einsatz, wenn die Nachbesetzung der für die Aufgabenerfüllung bestehenden Stammstellen dringend notwendig und zeitnah möglich ist.

Gleichwohl ist eine dauerhafte Finanzierung nicht die primäre Zielstellung des Fonds. Eine unbefristete Sozialfondsfinanzierung ist in der Regel nur bei Vorliegen einer dauerhaften quantitativen Leistungsminderung oder zur Lösung besonders schwieriger Fälle der stadtweiten Disposition möglich. Mit dem Fonds ergeben sich allerdings zusätzliche Spielräume, um passende Einzelfalllösungen für leistungsgeminderte Beschäftigte zu finden. Anfang Februar 2019 werden 147 Stellen ganz oder anteilig aus Mitteln des städtischen Sozialfonds finanziert, 43 Fälle befinden sich auf der Warteliste. Obwohl insgesamt von rund 1100 bis 1500 Fällen mit erheblicher Leistungsminderung (mehr als 30% der „Normalleistung“) ausgegangen werden muss, kommt es jährlich nur in ca. 300 Fällen zu einer stadtweiten Suche nach einer neuen Stelle. Bei etwa einem Drittel ist es sehr schwer, einen neuen leidensgerechten Einsatz zu finden. Gründe sind u. a.

- mehrfache Einschränkungen (geringe physische Belastbarkeit, manchmal in Kombination mit psychischen Problemen, eingeschränkter Sprach- und/oder PC-Kenntnissen etc.),
- keine Bereitschaft der Betroffenen sich fehlende Kenntnisse anzueignen,
- andere Selbstwahrnehmung (Leistungsminderung wird nicht „angenommen“),
- Abbruch der Kommunikation aufgrund von psychischen Krisen oder langen Krankheitsphasen,
- Krankheitsbilder, die eine Kontaktaufnahme mit den Betroffenen erschweren,
- Ausweichen der Betroffenen durch innerbetriebliche Bewerbungen ohne Erwähnung der Einschränkungen.

Bedauerlicherweise kann der Sozialfonds nicht für alle Fälle herangezogen werden: Kostenrechnende Einrichtungen mit Gebührenaussgleichsrücklage, das sind u. a. die Städtischen Friedhöfe München und die Straßenreinigung des Baureferates, sind aus haushaltsrechtlichen Gründen vom städtischen Sozialfonds ausgeschlossen, da es sich hier um einen klassischen Gebührenhaushalt handelt. Gleiches gilt für kostendeckende Stiftungen und Heime.

4 Die Mittel wurden um 500 000 € aufgestockt, um die Finanzierung der Wartelistenfälle zu ermöglichen.

5 Landeshauptstadt München, Personal- und Organisationsreferat (1999): Steuerungsinstrumentarium zur sozialen Integration vorhandener leistungsgeminderter Dienstkräfte. Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses, München (mimeo), S. 4.

Bekannte Risiken, neue Belastungen und zukünftige Herausforderungen

Die vielfältigen Maßnahmen und Unterstützungsansätze – auch bei der Prävention – sind Ausdruck einer potenzialerhaltenden Personalpolitik der Landeshauptstadt München. Gleichwohl führen schon lange bekannte Belastungen (z. B. bei der Müllabfuhr, dem Kanal- und Straßenbau, im Friedhofsdienst) noch immer zu oft dazu, dass die Menschen zu früh teilweise oder vollständig in eine dauerhafte Leistungsunfähigkeit geraten. Auch wenn die Einschränkungen vielfältig sind, lassen sich doch gewisse Muster erkennen, wie beispielsweise arbeitsplatzspezifische oder altersbedingte Beeinträchtigungen. Hinzu kommt die wachsende Gruppe der psychisch Erkrankten. Sie stellt eine besondere Herausforderung dar, da die Beeinträchtigungen oftmals nicht (eindeutig) vorhersehbar und die Krankheitsverläufe kaum prognostizierbar sind. Nach wie vor werden psychische Erkrankungen meist erst dann thematisiert, wenn sehr starke Einschränkungen zutage treten. Es herrscht zudem eine große Unsicherheit darüber, wie beobachtbares auffälliges Verhalten beschrieben werden kann, ohne zu diskreditieren oder zu bewerten.

Trotz der positiven Entwicklungen gibt es auch in Zukunft genug bekannte und neue Probleme zu lösen. Die verantwortlichen zentralen betrieblichen Akteure bewegen sich in einem Feld, in dem sie zwischen verbindlichen Regelungen und freiwilliger Kooperation changieren. Dem Zugriff auf die Stellenbesetzungsverfahren und Umsetzungen sind Grenzen gesetzt, etwa durch die gebotene Vertraulichkeit und die Bestimmungen des Datenschutzes, durch die Vorgabe, Stellenbesetzungen zu beschleunigen, aber auch durch die Vorbehalte von Betroffenen, über ihre Einschränkungen zu reden. Im Jahr 2013 wurde zwar eine zentrale Einheit geschaffen, die in Fällen, die nur über Referatsgrenzen hinweg gelöst werden können, ein Eingriffsrecht in die Personalbefugnisse der Referate hat. Dieses Eingriffsrecht stößt aber dann schnell an seine Grenzen, wenn es große Integrationskraft erfordert, um eine erheblich leistungsgeminderte Dienstkraft z. B. mit psychischen Problemen wieder in die Arbeitswelt zurückzuholen.

Allmählich entstehen verbindliche Definitionen zu medizinischen Aussagen wie „vorübergehend“ oder „auf Dauer“, die für das betriebliche Personalwesen und das Gesundheits- und Eingliederungsmanagement dringend notwendig sind. Hier muss weitere Präzisionsarbeit geleistet werden. Grundlage für ein transparentes und koordiniertes Handeln bei der Arbeitgeberin Stadt München ist ein einheitliches Verständnis der Begriffe „Arbeitsfähigkeit“, „Leistungsunfähigkeit“ oder „erhebliche Leistungseinschränkungen“. Dieses herzustellen bleibt auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe des BGEM.

Aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerperspektive wäre es begrüßenswert, wenn auch die entsprechenden Sozialsysteme *customized*, also passend gemacht werden

würden – beispielsweise über gehaltssichernde Ergänzungszahlungen, wenn bei langjährigen Beschäftigungen in physisch und psychisch sehr belastenden Berufen ein Wechsel der Aufgaben aus gesundheitlichen Gründen erforderlich ist.

Die angesprochenen Herausforderungen und Lösungsansätze betreffen aus unserer Sicht nicht nur kommunale Arbeitgeberinnen, sondern behandeln grundsätzliche Problemstellungen von Unternehmen angesichts des eingangs erwähnten demografischen Wandels und der sich verändernden Arbeitsanforderungen. Die Landeshauptstadt München betrachtet den Erhalt von Arbeitsplätzen bzw. die Integration von Beschäftigten mit Leistungseinbrüchen nicht nur als Aufgabe, sondern auch als ihre gesellschaftspolitische Verantwortung, für deren Wahrnehmung angesichts der Komplexität der Probleme innovative Lösungen erforderlich sind. Die betrieblichen Akteure befinden sich mitten in einem kontinuierlichen Lernprozess in einem komplexen Themenfeld, das auch durch das Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch einer „sozialen Arbeitgeberin“ und dem „berechtigten Interesse an wirtschaftlicher Produktivität“ einer abgabenfinanzierten Kommune geprägt ist. ■

AUTORINNEN

PETRA SCHÜTT, Dr., Leiterin Strukturwandel im Fachbereich Kommunale Beschäftigungspolitik und Qualifizierung des Referats für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München. Arbeitsschwerpunkte: Digitaler Wandel, Inklusion, Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

@ petra.schuett@muenchen.de

IRMGARD FRANKEN, Leiterin des Gesundheits- und Eingliederungsmanagements im Personal- und Organisationsreferat der Landeshauptstadt München. Arbeitsschwerpunkte: Gesundheits- und Eingliederungsmanagement, Inklusion.

@ irmgard.franken@muenchen.de