



*Elke Hannack/Lothar Schröder*

## **Gesetzeslücken schließen, Sanktionen verschärfen, Beteiligungsrechte stärken und Arbeitsqualität verbessern**

**Kernpunkte des sozialpolitischen Konzepts von ver.di zur Reduktion  
psychischer Gefährdungen am Arbeitsplatz**

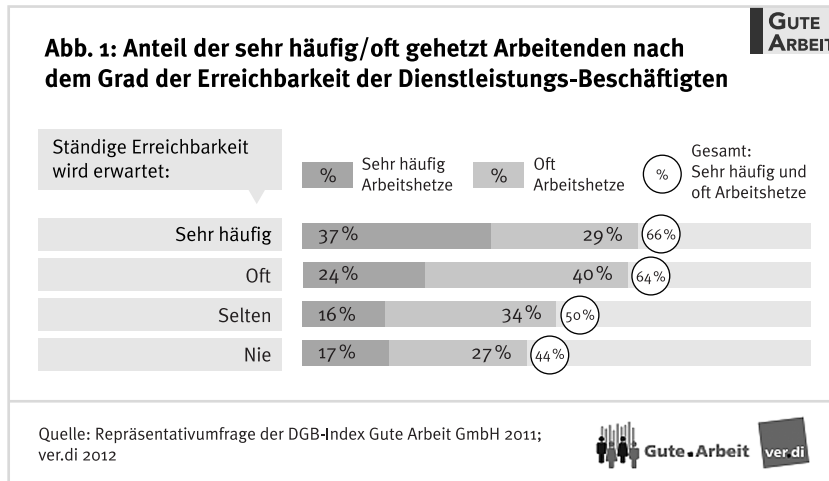
Die arbeitsbedingten psychischen Fehlbelastungen haben ein bedrohliches Ausmaß erreicht. Kaum noch jemand bestreitet mittlerweile, dass es sich dabei um eine nüchterne Tatsachenfeststellung handelt und durchaus nicht um alarmistisches Wortgeklingel.

- Zu eindeutig sind die Indizien, die nicht zuletzt von den Gewerkschaften der Öffentlichkeit vorgelegt worden sind. So hat ver.di etwa erst jüngst in ihrer Publikationsreihe »Arbeitsberichterstattung aus der Sicht der Beschäftigten« dokumentiert, wie stark die Gepflogenheit, ständig für den Arbeitgeber erreichbar zu sein, mit erhöhtem Arbeitsstress verbunden ist (s. Abb. 1 auf Seite 52; vgl. ver.di 2012; siehe auch den Beitrag von Ines Roth/Nadine Müller in diesem Band).
- Und klar ersichtlich ist mittlerweile auch, dass ein Zusammenhang zwischen der Zunahme des Arbeitsstresses und dem Anstieg psychischer Erkrankungen besteht, der aus den Statistiken der Kranken- und Rentenkassen hervorgeht. Inzwischen haben sich die Zahlen herumgesprochen, so etwa, dass bundesweit 40 Prozent der Frühverrentungen durch psychische Erkrankungen bedingt sind (Röddecke 2012).

### **Ein Gesamtpaket zum Abbau arbeitsbedingter psychischer Gefährdungen ist erforderlich**

Halten wir zunächst einmal das Positive fest. Ein Fortschritt liegt ohne Frage darin, dass über das Thema psychische Belastungen in der Arbeitswelt heute offener und öffentlich gesprochen wird. Bis vor kurzem stießen wir damit noch auf taube Ohren. Und es ist auch nicht zu übersehen, dass manches bereits in Bewegung gesetzt wurde. So hat jüngst beispielweise die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK) – eine Institution, in der Bund, Länder und Unfallversicherung zusammenwirken und an der auch die Gewerkschaften beteiligt sind, so auch ver.di – einen Beschluss zum Thema »Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung« gefasst und sich genau dazu als Arbeitsschutzziel für 2013 bis 2018 bekannt.





Dennoch ist der Ernst der Lage vielen auch der so genannten Entscheidungsträger immer noch nicht klar. Allzu viele scheinen immer noch zu glauben, es würde reichen, den Menschen mit bunten Broschüren zu einem Mehr an Einsicht zu verhelfen, an die Verantwortung der Unternehmen zu appellieren und die Beschäftigten dazu zu bewegen, sich durch allerlei Exerzitien und Verhaltensänderungen stressresistenter zu machen. Doch kann jemand im Ernst glauben, auf diese Weise wäre der Arbeitsstress in den Griff zu kriegen, der etwa durch die Gepflogenheit entsteht, ständig für den Arbeitgeber erreichbar zu sein, und durch die wachsende Intensität der Arbeit – 63 Prozent der Beschäftigten berichten in Index-Umfragen davon (DGB-Index 2012). Nein, allein durch Selbsthilfe in Sachen Stressresistenz ist auch dem Gesundheitsschutz der Beschäftigten kaum wirksam zu helfen.

Was wir in dieser Situation brauchen – so jedenfalls sieht ver.di die Lage – ist ein Gesamtpaket zum Abbau arbeitsbedingter psychischer Gefährdungen; genauer gesagt, von Gefährdungen bzw. psychischen Fehlbelastungen, die primär durch eine missratene Arbeitsorganisation entstehen (s. dazu auch den Beitrag von Laurent Vogel in diesem Band). Deshalb ist auch immer wieder daran zu erinnern: Die beste Prävention – und letztlich die einzige, die nachhaltig wirksam ist – bieten natürlich auch gegenüber psychischen Gefährdungsquellen Arbeitsbedingungen, die den Kriterien für Gute Arbeit gerecht werden.

Unter dieser Maßgabe kommt es derzeit primär darauf an, den bestehenden gesetzlichen Vorschriften endlich Geltung zu verschaffen – das laxen Sanktions- und Kontrollsystem ist gegenwärtig das ärgste Übel. Sanktionen und Kontrollen





bedürfen aber, um wirksam zu werden, klarer und verbindlich verpflichtender Gestaltungsanforderungen an die Arbeitgeber, auch hinsichtlich psychischer Belastungen. Das macht es notwendig, die Gesetzeslage zu verbessern. Dringend notwendig ist deshalb die Zusammenfassung psychischer Gefährdungen in einer eigenen Arbeitsschutzverordnung.

Ergänzend zu dieser Verordnung kommt es gleichzeitig darauf an, Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit bei psychischen Belastungen in den Einzelverordnungen des Arbeitsschutzgesetzes und in den Bestimmungen der gesetzlichen Unfallversicherungen zu verankern.

Und dies alles muss auf der Basis einer Stärkung der Beteiligungsrechte der Beschäftigten am Gestaltungsprozess geschehen, denn eines ist klar: Die Beschäftigten brauchen unbedingt administrative Unterstützung. Doch gerade im Bereich der psychischen Belastungen kann ein Gesundheitsschutz nicht wirken, der zentral gelenkt über die Köpfe der Beschäftigten hinweg sich vollzieht.

Im Folgenden wollen wir, ausgehend jeweils von kurzen Bestandsaufnahmen zu den Fragen, die angesprochene Perspektive samt einiger weiterer Forderungen und Orientierungen kurz erläutern.

### **1. Eine Arbeitsschutzverordnung zu psychischen Gefährdungen am Arbeitsplatz**

Der § 5 des Arbeitsschutzgesetzes bildet seit 1996 die gesetzliche Grundlage für die Gefährdungsbeurteilung. In Absatz 1 des Paragraphen heißt es: »Der Arbeitgeber hat durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind.« Diese Bestimmung beinhaltet die Pflicht zur Erfassung auch der psychischen Gefährdungen. Zwar werden diese – gleich anderen Gefahrenquellen – im Arbeitsschutzgesetz nicht explizit angesprochen, dafür ist jedoch in der »Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation« den »psychischen Faktoren« ein eigener Abschnitt gewidmet. Diese Leitlinie, die am 15.12.2011 von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie beschlossen wurde, beschreibt die Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes hinsichtlich der Gefährdungsbeurteilung. Als psychische Faktoren, die bei der Gefährdungsbeurteilung zu berücksichtigen sind, werden in der Leitlinie explizit benannt:

- ungenügend gestaltete Arbeitsaufgabe (z. B. Routineaufgaben, Über-/Unterforderung);
- ungenügend gestaltete Arbeitsorganisation (z. B. hoher Zeitdruck, lange Arbeitszeiten, Nachtschicht, kein durchdachter Arbeitsablauf);



- ungenügend gestaltete soziale Beziehungen (z.B. fehlende soziale Kontakte, ungünstiges Führungsverhalten, Konflikte);
- ungenügend gestaltete Arbeitsplatz- und Arbeitsumgebungsbedingungen (z.B. Lärm, Klima, räumliche Enge, unzureichende Softwaregestaltung).

Vor dem Hintergrund dieser Gefährdungen kann in der Öffentlichkeit und in den Betrieben gar nicht oft genug darauf hingewiesen werden, dass den Arbeitgebern im § 3 des Arbeitsschutzgesetzes ein klarer Auftrag erteilt wird: Sie haben »eine Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben«, und sie müssen dazu auch die notwendigen Maßnahmen treffen und deren Wirksamkeit überprüfen. Aus den Ergebnissen der Ermittlung der Gefährdungen müssen laut Gesetz also auch innerhalb der Gefährdungsbeurteilung praktische Konsequenzen folgen, die im Sinne des Arbeits- und Gesundheitsschutzes eine Entwicklung zum Besseren gewährleisten. In der Leitlinie ist dazu festgehalten, dass es am Aufsichtspersonal der Länder und Unfallversicherungsträger liegt, in Fällen, da sich Arbeitgeber Unterlassungen schuldig machen, Anordnungen zu treffen und diesen gegebenenfalls durch Bußgelder Nachdruck zu verleihen.

Bewerten wir die Gesamtsituation ausgehend von der Gesetzeslage, kommen wir zu dem Urteil: Das Arbeitsschutzgesetz samt Leitlinie bildet ein Fundament, auf dem sich gut bauen lässt. Das größte Problem besteht derzeit darin, dass in der Praxis allzu selten geschieht, was gesetzlich vorgeschrieben ist – die Vollzugsdefizite sind gravierend (s. weiter unten). Aber auch das Gesetzeswerk ist unzureichend und muss dringend komplettiert werden – ein Fundament ist noch kein Gebäude.

Das Arbeitsschutzgesetz bildet zwar die Grundlage für die Beurteilung und Minimierung aller Gefährdungen, auch der psychischen, aber seine in den §§ 2, 3, 4 und 5 formulierten Anforderungen – so zeigen es die Erfahrungen – reichen offenbar nicht aus, um psychische Belastungen angemessen zu berücksichtigen. Die Verpflichtung der Arbeitgeber zu einer umfassenden, ganzheitlichen Gefährdungsbeurteilung wird aus dem Gesetz nicht eindeutig erkennbar. Deshalb muss das Gesetz durch eine es untersetzende Verordnung konkretisiert werden. Nicht nur die Arbeitgeber, auch die Interessenvertretungen würden dadurch im Rahmen ihrer Mitbestimmungsrechte mehr Verbindlichkeit und Handlungssicherheit gewinnen. Eine solche Verordnung würde auch dem GDA-Ziel, die Gesundheit der Beschäftigten bei psychischer Belastung zu schützen, Impulse geben. In dieser Arbeitsschutzverordnung ginge es insbesondere darum:

- die Pflichten der Arbeitgeber zu konkretisieren und – ähnlich wie in der Leitlinie Gefährdungsbeurteilung – die konkreten Gestaltungsanforderungen hinsichtlich psychischer Faktoren zu benennen,



- eine Sanktionsbestimmung bei fehlender Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung festzuschreiben – ein solcher Passus fehlt bisher; und
- die Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretung an der Gefährdungsbeurteilung inkl. der Festlegung wirksamer Maßnahmen zum Abbau psychischer Gefährdungen zwingend und verbindlich vorzuschreiben

Ergänzend zu dieser Arbeitsschutzverordnung sind branchen- und gefährdungsspezifische Schutzbestimmungen im Bereich der psychischen Belastungen zu entwickeln, die präzise auf die derzeitigen betrieblichen und beruflichen Gegebenheiten zugeschnitten sind.

## 2. Ausbau des branchenspezifischen Vorschriftenwerks

Psychische Gefährdungen am Arbeitsplatz sind ein Thema, das in den Einzelvorschriften des Arbeitsschutzrechts und in den Bestimmungen der gesetzlichen Unfallkassen fast nicht existent ist. So findet sich die Vorschrift, dass psychische Gefährdungen in der Gefährdungsbeurteilung zu erheben sind, derzeit überhaupt nur in einer einzigen Verordnung in der Bundesrepublik – der Bildschirmarbeitsverordnung –, und auch dort nur in unzureichender Form. Die Nicht-Durchführung wird dort nämlich nicht als Ordnungswidrigkeit eingestuft und kann deshalb auch nicht sanktioniert werden. Dass psychische Gefährdungen für die meisten Bildschirmarbeitsplätze gar nicht ermittelt werden, ist unter diesen Umständen nicht verwunderlich.

Themenabwesenheit ist gleichbedeutend mit Regelungsdefiziten. Deren Beseitigung in den Einzelvorschriften ist nach Auffassung von ver.di eine Herausforderung, die sich in der gegenwärtigen Situation auf rechtlicher Ebene stellt. Benötigt werden Schutzbestimmungen, die ergänzend zu der genannten Arbeitsschutzverordnung passgenau dort ansetzen, wo die Belastungen entstehen, und zwar vorwiegend durch eine missratene Arbeitsgestaltung. Dabei geht es vor allem um:

- die Ergänzung der Einzelverordnungen des Arbeitsschutzgesetzes (also z. B. der Arbeitsstättenverordnung, der Betriebssicherheitsverordnung usw.) durch Bestimmungen zu den psychischen Gefährdungen;
- die Aufnahme des Themas psychische Gefährdungen in die Unfallverhütungsvorschriften der gesetzlichen Unfallversicherung und der von ihnen aufgestellten Branchenregeln (die die Unfallverhütungsvorschriften konkretisieren).

Ein Exempel dafür, wie das Thema im Vorschriftenwerk platziert werden kann, bietet die Biostoffverordnung. Den Hintergrund bildet eine Tatsache, die durch wissenschaftliche Studien belegt ist: Die Hauptursache für Nadelstichverletzungen, die Beschäftigte sich durch OP-Bestecke zufügen, und damit auch für daraus resultierende Infektionen sind Stressbelastungen, die aus den Arbeitsbedingungen resultieren. Dieses Problem wird derzeit im fachlich federführenden



den Gremium, dem Ausschuss für biologische Arbeitsstoffe (der dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zugeordnet ist und in dem auch die Gewerkschaften vertreten sind) erörtert und in das Regelwerk der Biostoffverordnung demnächst einfließen.

Aber auch das Regelwerk der Unfallversicherungen sollte in diesem Sinne ergänzt werden. So können psychische Gefährdungen, die einen engen Branchenbezug haben, in den Branchenregeln der Unfallversicherung behandelt werden. Das gilt etwa für Gefährdungen durch die zunehmende Konfrontation von Rettungsdiensten mit alkoholisierten und gewalttätigen Verletzten sowie die Bedrohung von Beschäftigten in Job-Centern. Dort wiederum, wo Arbeitsschutzanforderungen in Unfallverhütungsvorschriften rechtsverpflichtend für die Betriebe festgelegt sind – z. B. für Kassenarbeitsplätze, Wachdienste, Geldtransporte und Spielhallen –, müssen diese Vorschriften um das Thema psychische Gefährdungen ergänzt werden.

### **3. Aufnahme von Sanktionsparagrafen in sämtliche einschlägige Vorschriften und Gesetze**

In einer Vielzahl von Rechtsvorschriften, die dem Arbeitsschutz gewidmet sind, fehlen derzeit Sanktionsparagrafen. Wo aber Gesetzesverstöße nicht belangt werden können, ist das Recht zahnlos. Wer einen effektiven Arbeitsschutz haben will, kann Sanktionsparagrafen also nicht aussparen wollen. Um so befremdlicher ist es, wenn sich Arbeitgeber in diesem Punkt immer wieder sperren, so wie es jüngst etwa bei der Überarbeitung der DGUV-Vorschrift 1 geschehen ist, in der die Grundsätze der Unfall-Prävention festgelegt sind. Immerhin – in diesem Fall konnten die Gewerkschaften einen Teilerfolg erzielen, indem sie durchsetzten, dass die fehlende Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung in der Regel 101 als Ordnungswidrigkeit benannt wird.

Solche und ähnliche Sanktionsparagrafen braucht es in allen Vorschriften und Gesetzen, die Bestimmungen zum Umgang mit psychischen Gefährdungen beinhalten. Eine musterhafte Formulierung ist etwa in der Gefahrstoffverordnung enthalten, die in anderer Hinsicht zwar kein Vorbild ist – es fehlt die Verpflichtung zur Ermittlung von psychischen Gefährdungen –, in deren § 22 es allerdings heißt: »Ordnungswidrig im Sinne des § 26 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe b des Chemikaliengesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 6 Absatz 8 Satz 1 eine Gefährdungsbeurteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig dokumentiert.«<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Gleich lautende Sanktionsparagrafen finden sich auch in der Biostoffverordnung, in der Arbeitsstättenverordnung sowie in den Verordnungen zum Schutz vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen und durch künstliche optische Strahlung.



#### **4. Sicherstellen, dass Gefährdungsbeurteilungen wirklich überall durchgeführt werden**

Trotz gesetzlicher Vorschrift werden Gefährdungsbeurteilungen bei weitem nicht in allen Betrieben durchgeführt. Laut GDA wird nur in insgesamt 52 Prozent aller Betriebe eine Gefährdungsbeurteilung vorgenommen – von denen mit mehr als 50 Beschäftigten sind es danach immerhin 90 Prozent (Röddecke 2012). Und eine Umfrage der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) unter 1000 kleinen und mittelständischen Unternehmen ergab, dass nur 37 Prozent dieser Betriebe eine Gefährdungsbeurteilung gemacht haben (BAuA 2011).

Höchst aufschlussreich sind auch die Ergebnisse der bundesweiten Repräsentativumfrage der DGB-Index Gute Arbeit GmbH im Jahre 2012.<sup>2</sup> Nur 28 Prozent der Beschäftigten wussten davon zu berichten, dass in ihrem Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung stattgefunden habe. 46 Prozent verneinten die Frage, ob eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, 26 Prozent antworteten »Weiß nicht«. Wobei hinzuzufügen wäre, dass die »Weiß nicht«-Antwort zumindest darauf hindeutet, dass die Gefährdungsbeurteilung, wenn denn überhaupt eine stattgefunden hat, auf jeden Fall nur sehr unzureichend durchgeführt worden sein kann (siehe den Beitrag von Ines Roth/Nadine Müller in diesem Band).

Der Schluss liegt auf der Hand: Der Gesetzgeber muss endlich sicherstellen, dass die Gefährdungsbeurteilungen auch wirklich überall umfassend und regelmäßig vorgenommen werden. Und er muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die vorgeschriebenen Qualitätsstandards dabei eingehalten werden.

#### **5. Psychische Belastungen müssen bei jeder Gefährdungsbeurteilung erfasst werden**

Auch das ist ein Defizit: Wie sorgfältig die Beurteilungen vorgenommen werden, vor allem aber wie wirksam die abgeleiteten Maßnahmen sind – und darauf kommt es letztlich ja an –, wird bisher nur sehr unzureichend erfasst. Und es wird derzeit auch kaum geprüft, wie gut die »Unterweisung« (wie es offiziell heißt) der Beschäftigten durch den Arbeitgeber in Sachen Arbeitsschutz ist, ob sie etwa in der Sprache der Beschäftigten, abgestimmt auf deren Sprachkenntnisse, Bildungs- und Erfahrungshintergrund, erfolgt.

Einige Hinweise darauf, wie die Gefährdungsbeurteilungen ablaufen, gibt es allerdings. So deutet alles darauf, dass Fragen zur Arbeitsorganisation und zu den sozialen Beziehungen im Betrieb in den meisten Fällen nur eine unterge-

<sup>2</sup> Die folgenden Angaben beruhen auf einer Vorabinformation der DGB-Index Gute Arbeit GmbH an die VerfasserInnen zu Auswertungen, die im Laufe des Jahre 2013 veröffentlicht werden.





ordnete Bedeutung haben. Zur Erfassung psychischer Belastungen, die das Gesetz vorschreibt, gibt es auch Zahlen:

- Nach der Übersicht zur Aufsichtstätigkeit der Länder ist derzeit nur 0,6 Prozent der Zeit, die für Gefährdungsbeurteilungen aufgewendet wird, der Erfassung psychischer Belastungen gewidmet (Bundesregierung 2012).
- Bei der bundesweiten Repräsentativumfrage 2012 der DGB-Index GmbH berichteten nur 33 Prozent jener Beschäftigten, in deren Betrieb nach ihrem Wissen eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, dabei seien sie auch nach psychischen Belastungen (wie Zeitdruck, problematisches Führungsverhalten, Arbeitsintensität) gefragt worden (siehe den Beitrag von Ines Roth/Nadine Müller in diesem Band).
- Bei der erwähnten Umfrage der BAuA unter kleinen und mittelständischen Unternehmen wurde festgestellt, dass in 94 Prozent der Betriebe keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, in der psychische Gefährdungen erfasst wurden (BAuA 2011).

#### **6. Ausbau der Überwachung, Personalaufstockung**

Zahlen wie die genannten deuten darauf hin, dass es den Betrieben derzeit weitgehend selbst überlassen bleibt, ob und in welchem Maße sie den gesetzlichen Vorschriften zur Gefährdungsbeurteilung nachkommen – ein Unding. Keine Frage: Ein großer Teil handelt verantwortungsvoll – viele aber gehen eben auch nachlässig mit der Gefährdungsbeurteilung um. Und das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass es allzu wenige Kontrollen gibt, was wiederum viel mit dem seit Jahren betriebenen Personalabbau zu tun hat. In manchen Regionen finden gar keine Betriebsbesichtigungen mehr statt. Betriebs- und Personalräte berichten immer wieder, dass Hilferufe an die Behörde ungehört bleiben. Zwei Zahlen:

Im Zuständigkeitsbereich der gewerblichen Berufsgenossenschaft wurden 2010 gerade einmal 8 Prozent der Betriebe aufgesucht – für Beratung und Überwachung zusammen. In dem Sektor, für den die Unfallkassen zuständig sind – dort ist der Anteil der Kleinbetriebe deutlich geringer –, waren es nicht mehr als 23 Prozent (Bundesregierung 2012), was auch viel zu wenig ist.

Dass die Kontrollfunktionen so sehr vernachlässigt werden, hängt selbstverständlich auch mit der starken Personalreduktion zusammen. Allein in den letzten fünf Jahren ist die Zahl der Aufsichtsbeamten der Länder um 17 Prozent abgebaut worden. Bei der Unfallversicherung – dort waren im Jahr 2010 4.826 Aufsichtspersonen tätig – gab es zwar nur ein Stellen-Minus von 2,5 Prozent (Bundesregierung 2012). Aber auch ein geringer Abbau ist schädlich in Zeiten, in denen der Stress und damit das Risiko psychischer Gefährdungen in der Arbeitswelt steigen.







Es führt kein Weg daran vorbei: Es sind Neueinstellungen in großem Umfang nötig. Und damit dies umgesetzt wird, sollte eine Rechtsverpflichtung der Länder, ausreichend Aufsichtspersonal für Überwachung und Beratung bereit zu halten, eingeführt werden.

### 7. Verstöße konsequent ahnden und mit spürbaren Strafen bekämpfen

In vielen gesetzlichen Bestimmungen fehlt ein Sanktionsparagraf, hatten wir gesehen, die Überwachung ist äußerst lückenhaft, und beides wirkt sich schädlich aus. Es gibt aber noch ein weiteres großes Manko: Auch dort, wo die zuständigen Aufsichtspersonen von der Gesetzeslage her Anordnungen treffen und Bußgelder verhängen können, falls keine oder nur mangelhafte Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt werden, schreiten sie nur selten ein. Hierzu ein paar Zahlen:

- Im Jahr 2010 hat die Gewerbeaufsicht bundesweit 332 000 Betriebsbesichtigungen durchgeführt und dabei 412 226 Beanstandungen getroffen. Daraus resultierten 11 842 Anordnungen und gerade einmal 1649 Bußgelder (Bundesregierung 2012).
- Die Unfallversicherung hat 2010 bei 691 000 Betriebsbesichtigungen insgesamt 1,2 Millionen Beanstandungen getroffen. Dies führte zu 4974 Anordnungen und nicht mehr als 1248 Bußgeldern, wovon übrigens 466 Beschäftigte betrafen (Bundesregierung 2012).
- Im Zuständigkeitsbereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften wurden 2010 mehr Bußgelder gegen Versicherte verhängt als gegen die Unternehmen (Bundesregierung 2012).
- Im Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Unfallversicherungs-Träger ist in den letzten sechs Jahren kein einziges Bußgeld verhängt worden (Bundesregierung 2012).
- Bezeichnend die Lage im Freistaat Bayern: Dort wurden die Hälfte aller Anordnungen getroffen, aber nur in 10 Prozent der Fälle Bußgelder verhängt (Bundesregierung 2012).

Urteilen wir nach der Praxis, müssten wir zu dem Schluss kommen, dass die Gefährdung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten derzeit als Kavaliersdelikt behandelt wird. Damit kein Missverständnis aufkommt: Es geht nicht darum, Misstrauen zu kultivieren, und es geht auch nicht um Law-and-Order aus Prinzip. Es geht darum, dass der Staat seiner Fürsorgepflicht für seine Bürger nicht nachkommt. Und es ist doch ganz klar: Wenn Gesetzesverstöße ungeahndet bleiben, noch dazu in einem eminent wichtigen Bereich, dann kann sich auch ein Unrechtsbewusstsein nur schwer entwickeln. Und wenn Bußgelder, so sie denn mal verhängt werden, derart gering ausfallen, dass die Unternehmen sie aus ihrer Portokasse bezahlen können, dann fördert das nicht gerade ihre





Ambitionen, künftig sorgsamer auf die Einhaltung der Vorschriften zu achten. Dabei sollten diese doch eigentlich als Hilfe bei der Optimierung der Prävention angenommen werden.

Für die alles in allem laxen Haltung der staatlichen Aufsichtsorgane lässt sich umso weniger Verständnis aufbringen, als der Staat im Allgemeinen und das Bundesarbeitsministerium im Speziellen dem Instrument der Sanktionen in anderen Bereichen durchaus aufgeschlossen gegenüberstehen. So wurden etwa von den Arbeitsagenturen, wie durch den Blätterwald ging, im Jahre 2011 insgesamt 912 377 Sanktionen gegen Hartz IV-Empfänger verhängt.

Kommen wir, nach dem Thema Rechtsvollzug, noch einmal auf zwei Fragen zu sprechen, die mit Rechtssetzung zu tun haben. Vor dem Hintergrund wachsender psychischer Gefährdungen in der Arbeitswelt ist es dringend erforderlich, auch die Liste der Berufskrankheiten zu erweitern und außerdem neu zu bewerten, was als Arbeitsunfall gilt.

#### **8. Ergänzung der Berufskrankheitenliste durch psychische Erkrankungen**

Der ver.di-Bundeskongress 2011 hat sich in einem Beschluss dafür ausgesprochen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die durch arbeitsbedingte psychische Erkrankungen erwerbsunfähig geworden sind, in das Entschädigungsrecht der Unfallversicherung einzubeziehen. Damit wäre zum einen gesichert, dass die Verursacher, also die Betriebe, für den gesundheitlichen Schaden finanziell aufzukommen hätten. Zum anderen wäre damit ein Anreiz für die Arbeitgeber geschaffen, ihre Aktivitäten zur Prävention und zur betrieblichen Wiedereingliederung zu verstärken.

In dieser Perspektive kommt es vor allem auf zweierlei an: Zum einen ist zu fordern, durch die Arbeit bedingte Depressionen und Erschöpfungszustände wie z. B. Burnout zu konkretisieren (siehe den Beitrag von Mathias Berger u. a. in diesem Band) und in die Berufskrankenliste aufzunehmen.

Zum anderen geht es um die Entwicklung von Verfahren, mit denen überhaupt nachgewiesen werden kann – denn dies ist zwingend für eine Einstufung als Berufskrankheit –, dass die betriebliche Tätigkeit ursächlich für die psychische Erkrankung war, die zur Erwerbsunfähigkeit führte. Im Einzelfall ist es oft sehr schwer, den Beweis zu erbringen, denn außerbetriebliche Einflüsse sind natürlich immer vorhanden.<sup>3</sup> Vergleichende Branchenanalysen jedoch (siehe Tabelle 1) lassen erkennen, dass es in einigen Sektoren zu auffälligen Häufungen bestimmter psychischer Krankheiten kommt.

<sup>3</sup> Zur Aufarbeitung dieser Thematik hat ver.di im Mai 2012 die Fachtagung »Psyche und Gesundheit« durchgeführt, die im Internet dokumentiert ist unter: [https://sozialpolitik.verdi.de/arbeits-\\_und\\_gesundheitsschutz-\\_politik/#tagungsdokumentation-10-selbstverwaltertagung](https://sozialpolitik.verdi.de/arbeits-_und_gesundheitsschutz-_politik/#tagungsdokumentation-10-selbstverwaltertagung).





**Tab. 1: Arbeitsunfähigkeit durch psychische und Verhaltensstörungen nach Branchen**

**GUTE ARBEIT**

Wirtschaftsgruppe	BKK-Mgl Beschäftigte		PSYCHE (F00–F99)			
	Männer	Frauen	Absolut Fälle		Absolut Tage	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>						
Nahrung, Genuss	52 854	46 622	1 505	2 431	57 755	87 303
Chemie	178 016	64 393	5 350	3 369	172 269	101 195
Metallerzeugung	178 738	33 436	5 268	1 669	186 448	57 530
Metallverarbeitung	708 939	164 146	19 175	9 220	605 685	266 049
<b>Baugewerbe</b>	179 328	30 930	3 765	1 342	127 993	53 982
<b>Energie-/Wasser-versorgung</b>	69 216	22 395	1 671	1 334	50 110	35 642
<b>Dienstleistungs-bereich</b>						
Großhandel	150 798	97 155	3 763	4 750	138 154	158 669
Einzelhandel	104 990	264 400	3 443	14 612	148 501	543 469
Verkehr	211 238	64 346	9 973	4 837	330 430	161 689
Landverkehr	102 485	20 770	5 898	1 872	188 683	66 071
Postdienste	35 991	48 737	1 431	3 128	56 919	111 070
Telekommunikation	26 549	7 403	1 049	601	38 124	17 102
Kredit- und Ver-sicherungsgewerbe	96 937	148 443	2 178	7 809	85 930	252 836
Verlage und Medien	17 108	22 182	356	1 018	13 147	34 472
IT/DV	69 190	34 710	1 319	1 713	45 144	58 386
Dienstleistungen	333 151	333 889	10 105	18 627	354 491	617 067
Öff. Verwaltung, Sozialversicherung	98 408	159 286	4 846	13 399	168 045	427 031
Erziehung und Unterricht	48 261	108 521	1 867	7 290	55 832	224 296
Gesundheits- und Sozialwesen	98 905	462 847	4 819	29 453	213 131	1 118 182
Abfallbeseitigung und Recycling	21 303	4 620	875	293	29 134	10 070

Quelle: BKK-Gesundheitsreport (2011)





So weisen etwa Frauen, die bei der Post beschäftigt sind, die mit Abstand höchsten Arbeitsunfähigkeits-Daten bei Muskel-Skelett-Erkrankungen auf. Ein anderes Beispiel wären die Beschäftigten in Sozial- und Erziehungsberufen, die bei den psychischen Erkrankungen deutlich über dem Durchschnitt für alle Beschäftigten liegen – rund 25 Prozent bei den Frauen und 40 Prozent bei den Männern, wobei der Anteil steigt (Hoofe 2012).

**Tab. 2: Arbeitsunfähigkeit in Folge von psychischen und Verhaltensstörungen (Diagnosen je 100 Versicherte) nach Berufsgruppen im Jahr 2010**



Diagnosen je 100 Vers.	Gesamt			jünger als 45 J.			45 J. u. älter		
	Ge-samt	Männer	Frauen	Ge-samt	Männer	Frauen	Ge-samt	Männer	Frauen
Sozial- u. Erziehungsberufe	10,5	7,4	11,4	8,9	6,2	9,7	13,4	9,7	14,4
Durchschnitt aller Berufsgruppen	6,9	5,3	9,1	6,1	4,6	8,0	8,2	6,2	10,8

Quelle: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2010 (SuGA), S. 122



Zusammenhänge, wie sie in diesen Zahlen sich andeuten, sollten dringend analysiert werden – auch darum muss die arbeitswissenschaftliche Forschung besser ausgestattet werden (siehe Kapitel 10). Wir sind überzeugt, dass durch die Untersuchung von kleinteiligeren Strukturen weitere und vielleicht noch stärkere Zusammenhänge deutlich werden. Damit wären Hinweise für die Prävention gewonnen. Außerdem könnte auf diese Weise vermutlich der Nachweis erbracht werden, dass bestimmte Krankheiten – zumindest dann, wenn sie in bestimmten Branchen auftreten –, berufsbedingt sind.

### 9. Psychisch bedingte Erkrankungen im Zusammenhang mit der Arbeit müssen als Arbeitsunfälle anerkannt werden

Mobbing kann bei den davon Betroffenen zu schweren Erkrankungen oder Kurzschlussreaktionen führen, das ist seit längerem bekannt. Jüngeren Datums ist hingegen eine Entscheidung des Bayerischen Landessozialgerichts, nach der Mobbing bei der Arbeit, falls die Attacken gravierende Folgen zeitigen, als ein Arbeitsunfall einzustufen ist, was den Betroffenen eine bessere Versorgung sichert (Bayer. LSG, Urteil vom 29. 4. 2008 – L 18 U 272/04).

Dieser richterliche Beschluss zum Mobbing könnte eine wegweisende Entscheidung werden, zumal sich die Auffassung mittlerweile ja durchgesetzt hat,





dass Arbeitsunfälle nicht nur im Umgang mit Maschinen erfolgen. Als Arbeitsunfälle gelten beispielsweise auch Überfälle auf Beschäftigte an Kassenarbeitsplätzen, wenn sie eine traumatische Wirkung haben, die der sofortigen medizinischen Behandlung bedarf. Auch eine indirekte Beteiligung, wenn etwa Beschäftigte während der Arbeit Zeuge eines schweren Verkehrsunfalls oder Überfalls werden, kann als Arbeitsunfall eingestuft werden.

In diese Richtung ist weiterzudenken. ver.di hält es für angebracht, eine Vielzahl weiterer Erkrankungen, die durch Arbeitsstress bedingt sind, versicherungsrechtlich als Arbeitsunfall zu bewerten – so etwa einen Hörsturz, der als Folge einer Fehlbelastung im Zusammenhang mit der Schichtarbeit auftritt.

#### **10. Mehr Mittel für die arbeitswissenschaftliche Forschung**

Die Identifikation von Gefahrenquellen im Bereich der psychischen Belastungen und die Entwicklung wirksamer Gegenmittel kann nur erfolgreich sein, wenn die Beschäftigten dazu befragt und in ihren Ansprüchen ernst genommen werden und wenn sie auf die Gestaltung Einfluss nehmen können. Dazu steht nicht im Widerspruch, dass die arbeitswissenschaftliche Forschung auf vielen Gebieten ausgeweitet werden muss. Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse sind gerade auch für eine beteiligungsorientierte Durchführung einer umfassenden Gefährdungsbeurteilung einschließlich psychischer Gefährdungen nötig (siehe den Beitrag von Ines Roth/Nadine Müller in diesem Band).

Darum müssen verstärkt Mittel in die arbeitswissenschaftliche Forschung investiert werden. Nicht nur die Unfallversicherung, sondern vor allem auch der Bund ist gefordert, die Forschung bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) deutlich auszuweiten. Das sind Investitionen in die Zukunft, die sich auf jeden Fall – und auch nach fiskalischen Maßstäben – rechnen werden. Besonders wichtig sind dabei Projekte, in denen die Sicht der Beschäftigten in den Fokus gerückt ist.

#### **11. Arbeitsgestaltung sollte auf allen Ebenen als erstrangiges Thema behandelt werden**

Vergegenwärtigen wir uns noch einmal den Ausgangspunkt: Gegen die wachsenden Belastungen braucht es ein Gesamtpaket von Maßnahmen zum Abbau arbeitsbedingter psychischer Gefährdungen, hatten wir gesagt. Die Vorschläge dazu – Forderungen, Orientierungen, Denkanstöße – haben wir in den vorstehenden Abschnitten dargelegt. Nicht erschöpfend, selbstverständlich, es gibt eine Vielzahl weiterer Ansatzpunkte, und beim Schutz der psychischen Gesundheit handelt es sich ja auch um eine ständige Aufgabe. Aber doch nach Maßgabe der Dringlichkeit, wie ver.di sie sieht.



Dennoch ist es wichtig, über die einzelnen wichtigen Detailprojekte den Leitgedanken nicht aus den Augen zu verlieren. Keine Frage: Beschäftigte, die durch Arbeitsstress, eine verfehlte Arbeitsorganisation, schlechte Arbeitsbedingungen krank und berufsunfähig werden, sollen eine Berufskrankheitsrente bekommen – das ist unsere Forderung. Aber besser wäre es selbstverständlich, sie würden gar nicht erst erkranken. Das lässt sich nicht verordnen. Aber auf Arbeitsbedingungen, in denen die Gefahren für die psychische Gesundheit minimiert sind, lässt sich durchaus hinarbeiten.

Dazu braucht es allerdings ein klares Bekenntnis zu dem, was bei weitem immer noch nicht alle kapiert haben, für ver.di aber ein Kernstück ihres Selbstverständnisses ist: Arbeitsgestaltung sollte auf allen Ebenen als erstrangiges Thema behandelt werden – in Bund und Ländern, in den Branchen und in den Betrieben.

Und es sollte endlich auch verstärkt auf diejenigen gehört werden, die die Hauptbetroffenen der Bedingungen sind, unter denen sie arbeiten, und damit das größte Risiko tragen: die Beschäftigten. Dass das durchaus auch für die Gewerkschaft eine Verpflichtung ist, stellen wir durch unsere Aktivitäten für Gute Arbeit auf betrieblicher und tariflicher Ebene unter Beweis. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang nur an die Tarifauseinandersetzung im Sozial- und Erziehungsdienst, in der es – u. a. durch Warnstreiks der Kita-Beschäftigten für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen – gelang, einen tarifvertraglich garantierten Gesundheitsschutz durchzusetzen. Diesen wiederum gilt es mit Leben zu füllen, und dafür sind Gefährdungsbeurteilungen ein zentrales Instrument.

#### Literatur

- BAuA (2011): Umfrage der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin bei 1000 kleineren und mittleren Betrieben zum Kenntnisstand von Unternehmen auf dem Gebiet des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. BAuA 2011, Forschung F 1913.
- Bundesregierung (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN, BT-Drucksache 17/10229 vom 3. 7. 2012.
- DGB-Index Gute Arbeit GmbH (2012): Arbeitshetze, Arbeitsintensivierung, Entgrenzung. So beurteilen die Beschäftigte die Lage. Hrsg. von der DGB-Index Gute Arbeit GmbH. Berlin 2012. Download unter [www.dgb-index-gute-arbeit.de](http://www.dgb-index-gute-arbeit.de).
- Hoofe, Gerd 2012: Antwort von Staatssekretär Hoofe (BMAS) vom 10. 8. 2012 auf eine schriftlichen Anfrage von MdB Jutta Krellmann (Arbeitsnummern 342–345).
- Röddecke, Steffen (2012): Vortrag Steffen Röddecke auf der ver.di-Selbstverwalter-Tagung am 15. 5. 2012, im Netz unter [www.sopo.verdi.de](http://www.sopo.verdi.de), [https://sozialpolitik.verdi.de/arbeits-\\_und\\_gesundheitsschutz-\\_politik/#tagungsdokumentation-10-selbstverwaltertagung](https://sozialpolitik.verdi.de/arbeits-_und_gesundheitsschutz-_politik/#tagungsdokumentation-10-selbstverwaltertagung).
- ver.di (2012): Ständig erreichbar, dauernd gehetzt. So beurteilen die Beschäftigten in den Dienstleistungsbranchen die Lage. Hrsg. von ver.di, Bereich Innovation und Gute Arbeit, Berlin 2012. Download unter: [www.verdi-gute-arbeit.de/upload/m503f07c43b45d\\_verweis1.pdf](http://www.verdi-gute-arbeit.de/upload/m503f07c43b45d_verweis1.pdf).

