

Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung – ein wichtiges gewerkschaftliches Handlungsfeld

INGO NÜRNBERGER

Wir sind seit einigen Jahren Zeuge von erheblichen Veränderungen in der Arbeitswelt. Es entstehen völlig neuartige Produkte – gerade im Dienstleistungsbereich. Wir nutzen neue technische Arbeitsmittel und -verfahren, die Automatisierungsmöglichkeiten von Arbeitsschritten nehmen sprunghaft zu. Für viele kommt es zu einer Entkopplung der Arbeit von Fabrik oder Büro, immer mehr Menschen arbeiten im Außendienst oder in Heimarbeit. Die Arbeitnehmer sehen sich komplexen Anforderungen an vernetztes Arbeiten und neuen Systemen der Leistungssteuerung und -kontrolle gegenüber. Zudem altern die Belegschaften; zum ersten Mal seit Jahrzehnten entstehen zumindest in Teilarbeitsmärkten Knappheiten. Gleichzeitig erhöht sich der Wettbewerbsdruck der Unternehmen – und zwar nicht nur in exportorientierten Industrien, sondern gerade auch bei Dienstleistungen (z. B. der Pflege), die von privaten oder gewerblichen Kunden nachgefragt werden.

Festgestellt werden kann eine Durchökonomisierung von Gesellschaft und Wirtschaft: Wenig hat Bestand – in den Betrieben, aber auch in der Gesellschaft –, was nicht tagtäglich seine Effizienz und Effektivität nachweisen kann. Dieses ständige Vermessen kann die positive Seite haben, dass Leistung anerkannt und honoriert wird und es nicht auf Seilschaften ankommt, um erfolgreich zu sein – dies kann motivieren und gesund erhalten. Aber die Gefahr, dass diese Leistungskultur pervertiert und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überfordert, ist groß.

Die „neue Arbeitswelt“ und die Erhaltung der Gesundheit stehen in einem erheblichen Spannungsverhältnis. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sind wir an einem Scheideweg: Einerseits kann die Verknappung des Erwerbspersonenpotenzials, die mit dem demografischen Wandel verbunden ist, dazu führen, dass die Wertschätzung und der Wert von Arbeit wieder zunehmen. Arbeitgeber bemühen sich in diesem Entwicklungsszenario vor allem darum, die Arbeitsbedingungen gesundheitsschonend zu gestalten und attraktive materielle Rahmenbedingungen für die Beschäftigten anzubieten.

Andererseits kann es zu einer allgemeinen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen kommen. Die Arbeitgeber reagieren in diesem Szenario auf die geringere Zahl der Erwerbspersonen und den hohen Wettbewerb vor allem mit weiter steigendem Leistungsdruck, mit verschärften Rationalisierungsmaßnahmen und mit dem Aufspalten von Produktionsprozessen sowie der Belegschaften in Kern- und Randbereiche.

Beides kommt einem bekannt vor, beides gibt es schon heute. Dass die Chancen, die mit dem demografischen Wandel für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und für die gesamte Gesellschaft verbunden sind, wirklich genutzt werden, ergibt sich nicht von allein. Vor allem droht eine verstärkte Spaltung in der Arbeitsgesellschaft: Gut qualifizierte und gesunde Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spüren die bessere Lage auf dem Arbeitsmarkt als Erste, ob Menschen mit geringeren Qualifikationen und gesundheitlichen Einschränkungen ebenfalls davon profitieren, ist hingegen mehr als fraglich. „Gesundheit“ wird neben Bildung auch in Zukunft das zweite wichtige Kriterium sein, nach dem die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verteilt werden.

Klar ist damit auch, dass die Bedeutung von Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung zunimmt – und gleichzeitig vor neuen Herausforderungen steht.

Gewerkschaftliche Strategien für Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung

Im Folgenden werden *fünf* Bausteine beschrieben, mit denen Fortschritte im Arbeitsschutz und bei der Gesundheitsförderung erzielt werden können.

Eindeutige Regelungen

Erstens sind in den Betrieben und Dienststellen klare Regeln für das erforderlich, was erlaubt ist und was nicht. Und zudem müssen die Regeln auch durchgesetzt und Verstöße sanktioniert werden.

Zu den klaren Regeln: Auf der Regelungsebene ist im Arbeitsschutz ohne Zweifel ein hoher Standard erreicht. Es gibt aber auch Regelungslücken, vor allem bezogen auf psychische Belastungen (Ahlers i. d. Heft). Darauf machen DGB und Mitgliedsgewerkschaften seit Jahren aufmerksam. Einen ersten Erfolg gibt es: Der Gesetzgeber hat im Jahr 2013 die psychischen Belastungen explizit als Gefährdungsquelle in das Arbeitsschutzgesetz aufgenommen. So wie zu den anderen Gefährdungsbereichen – wie z. B. die Gestaltung der Arbeitsstätten, Gefahrstoffe oder Lärm – muss die Bundesregierung jetzt im zweiten Schritt eine Verordnung zum Umgang mit psychischen Belastungen erlassen. Die Arbeitgeber und die Beschäftigtenvertretungen brauchen verbindliche Anhaltspunkte, auf die man bei der Arbeitsgestaltung achten muss. Die Arbeitswissenschaft hat dafür auch schon Kriterien erarbeitet: Das beginnt bei den Arbeitsinhalten – z. B. wie abwechslungsreich sind die Tätigkeiten, passt die Qualifikation zu den Aufgaben und sind die Kompetenzen klar geregelt –, und geht weiter mit Fragen nach regelmäßigen Überstunden und hohem Zeitdruck. Eine große Rolle spielen auch das Führungsverhalten – haben die Vorgesetzten beispielsweise ausreichend Zeit, mit den Mitarbeitern über die Arbeitsaufgaben zu sprechen – und die Arbeitsumgebung. Wie laut ist es am Arbeitsplatz, muss man mit Gefahrstoffen arbeiten, taugen die Arbeitsmittel oder sind sie unsicher?

Die „Anti-Stress-Verordnung“, wie sie von den Gewerkschaften gefordert wird, würde das Arbeitsschutzgesetz konkretisieren und wäre kein bürokratisches Monstrum, sondern eine Unterstützung für die Unternehmen und Beschäftigtenvertretungen. Sie würde wie die anderen Arbeitsschutzregeln den Arbeitgebern helfen, die Arbeit so auszugestalten, dass sie die Gesundheit schont und am besten sogar fördert. Ergänzend sollten die Berufsgenossenschaften und Unfallkassen branchenspezifische Hinweise geben, wie z. B. die Arbeit in einem Call-Center, im Hotel oder am Fließband gestaltet werden muss, damit sie möglichst Stress vermeidet und die Nerven schont. Dies voranzubringen ist auch eine wich-

tige Aufgabe für die gewerkschaftlichen Selbstverwalterinnen und Selbstverwalter in den Unfallversicherungsträgern.

Die Einführung einer Anti-Stress-Verordnung ist hochumstritten. Wirtschaft und Unionsparteien stellen sich massiv dagegen. Um die Debatte zu versachlichen, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) gebeten, ein Projekt „Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Wissenschaftliche Standortbestimmung“ aufzulegen¹. Es soll den aktuellen Forschungsstand aufbereiten und den gesicherten Stand des Wissens zu den Belastungswirkungen und zu möglichen Messstandards darstellen. Zudem soll das gesicherte praxisbezogene Wissen zur gesundheitsförderlichen Arbeitsgestaltung beschrieben werden. Dieses Forschungsprojekt ist ein wichtiger Zwischenschritt zu einer „Anti-Stress-Verordnung“ – darf aber auch nicht dazu missbraucht werden, die notwendigen Entscheidungen weiter nach hinten zu schieben.

Eine weitere gesetzgeberische Aufgabe stellt sich beim Arbeitszeitrecht. Hier geht es darum, auf die Anforderungen der heutigen Arbeitswelt zu reagieren und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einerseits mehr Flexibilität zu ermöglichen, ihnen andererseits auch weiterhin Schutz zu gewähren. Insbesondere ist eine gesetzliche Einschränkung von Umfang und Anlässen für Mehrarbeit erforderlich. Dabei sollten die Arbeitnehmer in den Ruhezeiten und an Sonn- und Feiertagen nicht nur vor direkten Arbeitsanweisungen des Arbeitgebers, sondern auch vor indirekten Abforderungen von „freiwilligen“ Arbeitsleistungen geschützt werden.

Kontrolle und Beratung

Zweitens: Notwendig sind mehr Kontrolle und mehr Beratung für die Betriebe und Verwaltungen. Bei Missachtung von Arbeitsschutzvorschriften müssen wirksame Sanktionen verhängt werden. Auch deshalb sind klare Regeln wichtig, weil nur dann die Aufsichtsdienste der Länder effektiv beraten und kontrollieren können. Vor allem aber müssen die Aufsichtsdienste der Länder dafür personell verstärkt und ausreichend qualifiziert werden (Kohte i. d. Heft). Der ständige Personalabbau muss ein Ende haben. Der DGB erwartet von der Bundesregierung, dass sie, wie das BMAS zugesagt hat, über die Verstärkung der Aufsichtsdienste mit den Bundesländern verhandelt und Vereinbarungen trifft. Die Bundesländer sollten ihre Blockadestrategie aufgeben

und im ersten Schritt Transparenz über die vorhandenen Ressourcen herstellen.

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA), innerhalb der die Länder und Unfallversicherungsträger ihre Aktivitäten in der Aufsicht koordinieren, ist sicher ein guter Ansatz. Die gewählten inhaltlichen Schwerpunkte – die psychische Gesundheit, die Muskel-Skelett-Erkrankungen sowie die Organisation des Arbeitsschutzes – sind richtig festgelegt und eng miteinander verknüpft (Lißner et al. i. d. Heft). Deshalb arbeiten DGB und Mitgliedsgewerkschaften in der GDA engagiert mit. Der DGB hat monatelang mit der BDA um die „Gemeinsame Erklärung zur psychischen Gesundheit in der Arbeitswelt“ gearbeitet. Diese wurde im September 2013 unterzeichnet und gibt den Aktivitäten der GDA einen Rahmen. Auch Beschäftigtenvertretungen in den Betrieben und Dienststellen können von der Gemeinsamen Erklärung profitieren, weil sie das gemeinsame Verständnis der beiden Dachverbände der Sozialpartner sowie des BMAS formuliert und zudem praktische Hinweise auf Handlungsmöglichkeiten gibt.² Darüber hinaus wurden praktische Arbeitshilfen – z. B. die „Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“³ innerhalb der GDA abgestimmt.

Klar ist aber auch: Die GDA bleibt ein zahnloser Tiger, wenn die Ressourcen nicht ausreichen und trotz der Schwerpunktsetzung im dreijährigen Programmverlauf nur wenige 10.000 Betriebsbesuche geplant sind. Auch die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit muss ausgebaut werden.

Kontrolle und Beratung sind insbesondere dort wichtig, wo die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter Rahmenbedingungen arbeiten, die von der „Normalität“ abweichen: in Werk- und Dienstleistungsverträgen, in Leiharbeit oder auch in Heimarbeit (Becker/Engel i. d. Heft). Die Verantwortung für den Arbeitsschutz muss nicht nur rechtlich geklärt, sondern vor allem auch praktiziert werden. Aufsichtsdienste, aber auch die Sozialversicherungsträger mit ihren Unterstützungsmöglichkeiten sollten sich stärker als bislang um kleine und mittelständische Unternehmen und um solche „anormalen“ oder „prekären“ Settings kümmern.

Anreize für gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen

Drittens sollten auch die Anreize für Arbeitgeber gestärkt werden, gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen zu schaffen. Allerdings nicht da-

durch, dass gesetzeskonformes Verhalten – z. B. im Arbeitsschutz oder beim Betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) – durch Boni belohnt wird (wie dies im systemwidrigen § 84 Abs. 3 SGB IX vorgesehen ist). Bislang können viele Arbeitgeber die Folgekosten ungenügenden Engagements im Gesundheitsschutz und in der Gesundheitsförderung externalisieren, indem sie beispielsweise krankheitsbedingte Kündigungen aussprechen oder die Aussteuerung in die Erwerbsminderung zulassen. Allerdings wurden in den vergangenen Jahren durch Gerichtsentscheidungen die Hürden für krankheitsbedingte Kündigungen höher gelegt, wenn vorher kein ordnungsgemäßes Betriebliches Eingliederungsmanagement durchgeführt wurde. Deshalb sollte auch der Gesetzgeber klarstellen, dass die Durchführung des BEM eine Wirksamkeitsvoraussetzung für krankheitsbedingte Kündigungen ist. Die Qualitätsanforderungen an das BEM, die durch Richterrecht entstanden sind, könnten im § 84 SGB IX aufgenommen werden (z. B. das Erfordernis, die Rehabilitationsträger einzubeziehen, wenn ein Unterstützungsbedarf bestehen könnte).

Noch weiter gehen Überlegungen, die Finanzierung von Lohnersatzleistungen neu zu organisieren: Die Finanzierung für das Krankengeld könnte beispielsweise dem Arbeitgeber aufgelastet werden, wenn er kein BEM durchgeführt hat. Bei den Erwerbsminderungsrenten könnte der Finanzierungsanteil der Arbeitgeber erhöht werden, um das Interesse an Prävention und Wiedereingliederung zu steigern.

Wenn die Unfallversicherungsträger außerdem noch mehr Aufgaben bei der Vermeidung von arbeitsbedingten Erkrankungen und bei der Rehabilitation von erkrankten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erhalten, würden die Unternehmen ebenfalls direkt mehr Finanzierungsverantwortung übernehmen. Dies sind Denkansätze, noch keine konkreten gewerkschaftlichen Forderungen – aber die Debatte darüber sollte geführt werden. ►

1 Vgl. <http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Projekt-Psych-Gesundheit/Projekt.html>.

2 Vgl. <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/a-449-gemeinsame-erklaerung-psychische-gesundheit-arbeitswelt.html>; vgl. auch Ingo Nürnberger (2014): Kein Ruhekissen: Gemeinsame Erklärung Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt, in: Gute Arbeit 2/2014, S. 7–9.

3 Vgl. http://www.gda-portal.de/de/pdf/Psych-Umsetzung-GfB.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Stärkung der Mitbestimmungsrechte

Viertens ist die Stärkung der Mitbestimmungsrechte im Gesundheitsschutz von großer Bedeutung, um den Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Betrieben und Dienststellen verbessern zu können. Die Arbeitswirklichkeit wird in den Betrieben und Verwaltungen selbst gestaltet: von den Führungsverantwortlichen und von den Beschäftigtenvertretungen. Insbesondere muss die Mitbestimmung der Betriebsräte bei der „menschengerechten Gestaltung der Arbeitswelt“ im Sinne der §§ 90, 91 BetrVG erweitert und durch die Erwähnung psychischer Belastungen konkretisiert werden. Die Mitbestimmungsrechte der §§ 90, 91 dürfen nicht wie bisher nur bei Änderungen greifen, sondern auch wenn Arbeitsbedingungen aktuell unzureichend gestaltet sind. Aber nicht nur in Bezug auf den Arbeitsschutz und die Arbeitsgestaltung, sondern auch bei der – im Grundsatz freiwillig vom Arbeitgeber geleisteten – Betrieblichen Gesundheitsförderung (BGF) sollte die Mitbestimmung durch den Betriebsrat gelten. Dies könnte im § 87 BetrVG geregelt werden.

Wichtig, um auch neue Formen der Arbeit und der Vertragsverhältnisse besser erfassen zu können, ist der Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung in Bezug auf die Nutzung von Leiharbeit und Werkverträgen. Für den öffentlichen Dienst und kirchliche Arbeitsverhältnisse sind gleichwertige Regelungen zu schaffen.

Unterstützung durch Sozialversicherer

Fünftens müssen die Sozialversicherungen die Unternehmen und Dienststellen besser beim Arbeitsschutz und der Gesundheitsförderung unterstützen. Arbeitsschutz und BGF wirken am besten, wenn sie aufeinander aufbauen. Ein solches strategisches Vorgehen ist zuallererst Aufgabe der Arbeitgeber, aber die Sozialversicherungsträger – vor allem Unfallversicherungsträger und Krankenkassen – können durch ein abgestimmtes Vorgehen dazu beitragen. Das heißt konkret: Wenn Unfallversicherungsträger in den Betrieben und Verwaltungen feststellen, dass es Potenzial für sinnvolle, den Arbeitsschutz ergänzende gesundheitsförderliche Maßnahmen gibt, sollten sie regelmäßig die Arbeitgeber dazu motivieren, mit Krankenkassen zu kooperieren. Stellen Krankenkassen bei der Unterstützung des BGF fest, dass es Defizite im Arbeitsschutz gibt, sollten sie die Betriebsparteien darauf hinweisen und die Vernetzung mit dem zuständigen Unfallversicherungsträger anstoßen. Denkbar sind auch finan-

zielle Anreize in dem Sinne, dass Arbeitgeber durch die Krankenkasse besonders intensiv beim BGF unterstützt werden, wenn sie gleichzeitig mit dem Unfallversicherungsträger ihr Arbeitsschutzsystem weiterentwickeln. Kooperationen zwischen Unfallversicherungsträger und Krankenkassen gibt es schon jetzt, diese können aber ausgebaut werden. Das geplante Präventionsgesetz sollte dazu die notwendigen Impulse setzen. Die Zusammenarbeit der Träger bei der Prävention im Betrieb zu fördern, ist ein wichtiges und attraktives Handlungsfeld für die gewerkschaftlichen Selbstverwalter.

Die Diskussion dazu hat in der Sozialen Selbstverwaltung begonnen – unter anderem auf Tagungen des DGB sowie der IG Metall. Im Dezember 2014 war die trägerübergreifende Zusammenarbeit Thema einer Veranstaltung für Selbstverwalterinnen und Selbstverwalter, die BDA und DGB gemeinsam durchführten. Sicherlich ist es nicht zufriedenstellend, dass viele Betriebe nicht „mitbestimmt“ sind, denn Betriebsräte sind Triebfedern für die Schaffung von „guter und gesunder Arbeit“. Klar ist aber auch, dass die Sozialversicherungsträger mit ihrem Know-how und ihren Unterstützungsmöglichkeiten gerade in Kleinunternehmen Entwicklungsprozesse anstoßen können. Im Übrigen können Betriebs- und Personalräte ein solches abgestimmtes Vorgehen in einem betrieblichen Gesundheitsmanagement initiieren.

Auch bei der Weiterentwicklung der Qualität der Betrieblichen Gesundheitsförderung wird es auf das geplante Präventionsgesetz ankommen. Zurzeit nutzen die Krankenkassen die BGF auch dazu, in die Unternehmen „hineinzukommen“ und Mitglieder zu werben. Dieses wettbewerbliche System führt ohne Zweifel zu Innovationen, aber auch zu kurzfristigem Denken und Qualitätsverlusten. Zudem wissen Arbeitgeber häufig nicht, mit welcher Krankenkasse sie eigentlich zusammenarbeiten sollen. Deshalb sind Lösungen für das gemeinsame Vorgehen von Kassen zu finden und dabei Wettbewerbsaspekte zurückzudrängen, indem z. B. „federführende“ Kassen im Betrieb ausgewählt oder finanzielle Mittel „gepoolt“ werden. Auf diese „Wettbewerbsfragen“ gibt der vorliegende Entwurf für ein Präventionsgesetz noch keine befriedigenden Antworten. Mehr Transparenz bezüglich des Angebots könnte geschaffen werden, indem auf einer Online-Plattform alle (regional vorhandenen) Angebote an BGF dargestellt werden. Eine Zertifizierung von Leistungserbringern kann ebenfalls einen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten. Außerdem sollte die Bedeutung des „Leitfadens Prävention“ des GKV-Spitzenverbandes gestärkt werden. Die-

ser zeigt schon jetzt die zentralen Handlungsfelder auf und formuliert Qualitätsanforderungen. Bislang können die Krankenkassen aber davon abweichen. Würde das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) vorsehen, dass dieser Leitfaden verbindlich für die Aktivitäten der Krankenkassen ist und würde er regelmäßig angepasst und konkretisiert, würde sich die Durchschlagskraft des Leitfadens erhöhen. Auch hier muss das geplante Präventionsgesetz weiterentwickelt werden.

Klar ist: Wir können mit Arbeitsschutz und der BGF nicht alle Probleme der „neuen Arbeitswelt“ lösen. Im besten Fall können wir damit die „Durch-Ökonomisierung“ von Arbeitswelt und Gesellschaft ein wenig einhegen. Wir brauchen eine grundsätzliche Diskussion darüber, wie wir die Arbeit der Zukunft so gestalten können, dass sie den Anforderungen der Menschen genügt und den Verschleiß von Menschen eindämmt. „Immer mehr in immer kürzerer Zeit“ ist jedenfalls keine nachhaltige Strategie. ■

AUTOR

INGO NÜRNBERGER war bis Januar 2015 Abteilungsleiter für Sozialpolitik im Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB). Seit Februar 2015 ist er Beigeordneter für Jugend und Soziales der Stadt Bielefeld.

@ingo.nuernberger@bielefeld.de