



KLAUS PICKSHAUS

Vom europaweiten Vergleich lernen: Gefährdungsbeurteilungen psychischer Belastungen

Die Defizite sind eklatant: Der Stand der in der Praxis umgesetzten Gefährdungsbeurteilungen ist in Deutschland völlig unzureichend (nur ca. 50 % der Betriebe), insbesondere hinsichtlich der Erfassung von Gefährdungen aus psychischer Belastung (von dieser Hälfte der Betriebe mit einer Gefährdungsbeurteilung haben wiederum nur die Hälfte psychische Belastungen erfasst).

Dies ergab die Evaluation im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA).¹ Auch die Esener-Untersuchung der Europäischen Agentur in Bilbao aus dem Jahre 2009 zeigte, dass Deutschland bei der Etablierung von Verfahren zu arbeitsbedingtem Stress im Euro-

pavergleich einen der letzten Plätze einnimmt – ganz im Unterschied zu den skandinavischen Ländern, die an der Spitze liegen.² Und schon die durch die EU-Kommission eingeleitete Evaluierung der freiwilligen EU-Sozialpartnervereinbarung zu arbeitsbedingtem Stress aus dem Jahre

Abb. oben: Überblick über Konsequenzen und Sanktionen bei Vernachlässigung der Gefährdungsbeurteilung



¹ Die Ergebnisse der GDA-Dachevaluation sind dokumentiert in: L. Schröder/H.-J. Urban (Hrsg.), Gute Arbeit, Frankfurt 2013, S. 352 ff.

² Vgl. ESENER – European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks 2009

2004 stellte fest, dass die „Ergebnisse in Bulgarien, Tschechien, Deutschland und Estland ... schlechter als erwartet“ seien.³

Es könnte hilfreich sein, aus einem innereuropäischen Vergleich der Erfahrungen zu lernen. Dies wäre insbesondere für die jetzige Phase der GDA nützlich, in der „Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung“ einen der drei Schwerpunkte bildet. Insofern ist die Studie der Deutschen Gesellschaft für Psychiatrie, Psychosomatik und Nervenheilkunde (DGPPN) zum Thema „Gefährdungsbeurteilung durch den Arbeitgeber bezüglich psychischer Belastungen am Arbeitsplatz – ein innereuropäischer Vergleich“ vom Sommer 2014 höchst verdienstvoll. Veröffentlicht wurde eine Kurz- und Langfassung der Studie.⁴ Schon im Jahre 2012 hatte die DGPPN festgestellt: „Wie in den meisten anderen europäischen Ländern sollten auch in Deutschland gesetzliche Regelungen zum Schutz vor gesundheitsgefährdendem psychischem Stress erfolgen.“⁵

Mit der von Miriam Hofmann vorgelegten Untersuchung liegt nunmehr eine umfangreiche Übersicht vor. Neben Deutschland wurden Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Schweden, Ungarn und Großbritannien untersucht, also 12 Länder. In einer Kurzfassung der Studie wird resümiert: „Die Ergebnisse verdeutlichen, dass das Problem in anderen europäischen Ländern pragmatisch und erfolgreich angegangen wird, während in Deutschland trotz des begonnenen Reformprozesses noch große Defizite bestehen.“ (S. 2) Mit dem Reformprozess ist die im Jahre 2013 erfolgte „Klarstellung“ im Arbeitsschutzgesetz gemeint, durch die jetzt explizit neben der physischen auch die psychische Gesundheit“ (ArbSchG § 4 Nr. 1) genannt wird und im Paragraphen 5 zur Gefährdungsbeurteilung auch die psychische Belastung bei der Arbeit als Gefährdungsfaktor aufgenommen ist. Dieser „Reformprozess“ ist maßgeblich ein Ergebnis des erheblichen Drucks durch die Gewerkschaften und in erster Linie der IG Metall mit dem Ziel, die Regelungslücke zu schließen, der sich dann die Bundesländer mit der einmütigen Beschlussfassung im Bundesrat im Mai 2013 für eine Anti-Stress-Verordnung angeschlossen. Der Reformprozess verlangt nunmehr aber die Konkretisierung von Regelungen in einer Verordnung wie bei anderen Gefährdungs-

bereichen auch, um die betrieblichen Praktiker nicht im Regen stehen zu lassen.

Der Blick in andere europäische Länder belegt unterschiedliche Entwicklungsstände:

- ▶ Insbesondere Schweden und die Niederlande zählten schon in den 1980er Jahren zu den Vorbildern eines ganzheitlichen Arbeitsschutzes, an denen sich die EU-Rahmenrichtlinie 89/391 EWG orientierte. In Schweden besteht deshalb seit langem die Pflicht, physische und psychische Faktoren bei Gefährdungsbeurteilungen zu untersuchen. Allerdings hat erst kürzlich eine Studie des EuroFound festgestellt, dass als Konsequenz aus Umsetzungsproblemen folgen würde, dass die bisherige Gesetzgebung zu vage und veraltet sei und deshalb aktualisiert werden müsse.⁶
- ▶ Ähnlich in den Niederlanden, in denen 1997 in einer Verordnung über die Arbeitsbedingungen auch die psychosozialen Risiken konkretisiert wurden. Der Arbeitgeber ist nach dem „Niederländischen Gesetz über die Arbeitsbedingungen“ verpflichtet, eine Unternehmenspolitik zu betreiben, die psychosoziale Risiken verhindert oder zumindest einschränkt. Ausdrücklich muss dies in der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt und ein Aktionsplan aufgestellt werden, um diese Risiken zu minimieren. Die DGPPN-Studie stellt aber auch fest: „Insgesamt ist die niederländische Vorgehensweise in der Praxis der Gefährdungsbeurteilung bezüglich allgemeiner Risiken am Arbeitsplatz ... sehr fortschrittlich und ausgereift. Hinsichtlich psychischer Risiken dürfte jedoch noch Ausbaubedarf bestehen.“
- ▶ In Frankreich besteht seit dem „code du travail“ aus den 1990er Jahren eine Verpflichtung zu einer Gefährdungsbeurteilung einschließlich psychischer Risiken. In Belgien und Italien ist angestoßen durch die EU-Sozialpartnervereinbarung aus dem Jahre 2004 nachgearbeitet worden: In Belgien wurde durch königlichen Erlass aus dem Jahr 2007 (à la prevention de la charge psychosociale occasionnée par le travail) die Pflicht zur Risikoanalyse psychischer Risiken eingeführt. In Italien müssen seit 2010 arbeitsbedingte psychische Risiken in der Gefährdungsbeurteilung explizit berücksichtigt werden.
- ▶ In Belgien sind diese Regelungen weiter entwickelt worden: Ab dem 1. März 2015 zählen auch Stress und Burn-Out zu psychosozialen Risiken am Arbeitsplatz. Belgische Unternehmen sind damit gesetzlich verpflichtet, gegen diese Erkrankungen vorzugehen. Bisher

DER AUTOR



Klaus Pickshaus

war bis Juli 2014 Bereichsleiter Arbeitsgestaltung und Qualifizierungspolitik beim Vorstand der IG Metall und ist jetzt als freier Publizist tätig.

³ Der Bericht (Commission report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress) ist unter folgender Internetadresse einsehbar: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=995&furtherNews=yes>

⁴ Kurz- und Langfassung der Studie der DGPPN sind zum Download abrufbar auf der Internetseite der DGPPN unter www.dgppn.de (Presse, 10.7.2014)

⁵ Zitiert nach IG Metall Vorstand (Hrsg.), Anti-Stress-Verordnung. Eine Initiative der IG Metall, Frankfurt 2012, S. 44

⁶ <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/other/law-on-work-related-stress-in-need-of-updating>

wurden bereits Gewalt, Mobbing und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz als psychosoziale Risiken anerkannt und nunmehr auch Stress und Burn-Out. Arbeitgeber sind jetzt dazu verpflichtet, ein internes Verfahren zu entwickeln, das bei Beschwerden über psychosoziale Risiken angewendet wird. Vorgeschrieben sind außerdem die Benennung eines Vorsorgebeauftragten sowie einer Vertrauensperson für psychosoziale Aspekte. Das Gesetz ist bereits seit September 2014 in Kraft, doch wurde den Arbeitgebern eine Übergangsfrist bis Ende Februar 2015 eingeräumt.

- ▶ Da in Großbritannien aufgrund eines anderen Rechtssystems (case law = Richterrecht) kaum verbindliche Kodifizierungen existieren, orientiert man sich für die Gefährdungsbeurteilung eher an „Management of Health and Safety at Work Regulations“ von 1999, die jedoch nur eine Hilfestellung bieten.
- ▶ In Ungarn besteht die laxeste Gesetzgebung: Weder werden psychische Gefährdungen erwähnt, noch gibt es klare Vorschriften. Seitens der Gewerkschaften wird allerdings ein „Antistress-Gesetz“ gefordert. Ungarn – so könnte man anmerken – kann in fast allen europäischen Fragen nicht als Vorbild dienen.

Der Esener Survey hatte ermittelt, dass Arbeitgeber in erster Linie dann tätig werden, wenn es um die Erfüllung gesetzlicher Vorschriften geht. Und erst in einer nachrangigen Position sagten die befragten Manager, dass sie auf Druck der Arbeitsschutzaufsicht initiativ werden. Das wirft die Frage nicht nur nach dem generellen Verpflichtungsdruck sondern auch nach der vorhandenen Sanktionsmöglichkeit im Falle einer Verweigerung auf. Hierzu gibt die Studie ein hochinteressantes Bild (vgl. hierzu das Schaubild).

Monetäre Sanktionen oder sogar Freiheitsstrafen sehen Dänemark, Belgien, Luxemburg, Frankreich und Italien vor. Am schärfsten sind die Bestimmungen in Frankreich. Dort gilt die Missachtung zur Erstellung der Gefährdungsbeurteilung als unentschuldbarer Fehler im Arbeitsverhältnis („faute inexcusable“). Deshalb wird der Arbeitgeber in Haftung genommen: Bei Arbeitsunfällen (darunter werden auch Folgen eines Burnouts oder von Depressionen gefasst) haftet er voll für die Konsequenzen, wenn er das Risiko in seiner Gefährdungsbeurteilung hätte erkennen können bzw. müssen. In diesen Fällen kann eine Strafe bis zu 45 000 Euro oder bis zu drei Jahren Gefängnis verhängt werden, wenn die Arbeitsunfähigkeitszeiten mehr als drei Monate betragen. Offenkundig ist dies auch eine Reaktion auf die dramatische Serie von Suiziden in französischen Unternehmen, die mit den Arbeitsbedingungen in Verbindung standen.

Aber auch in Dänemark, Belgien und Italien sind durchaus Freiheitsstrafen bei einer Nicht-Durchführung der Gefährdungsbeurteilung vorgesehen. In den Niederlanden sind Bußgelder bis maximal 76 000 Euro möglich.

In Deutschland hingegen Fehlanzeige. Hierzu resümiert die Kurzfassung der DGPPN-Studie: „Während Österreich, Belgien, Italien, Schweden und die Niederlande die Gefährdungsbeurteilungen von psychischen Belastungen am Arbeitsplatz konsequent gestalten, hat Deutschland aufzuholen. Wer als Arbeitgeber in Deutschland die Gefährdungsbeurteilung bei psychosozialen Risikofaktoren vernachlässigt oder gar nicht vornimmt, hat zunächst nicht mit Konsequenzen zu rechnen. Die zuständigen Landesbehörden für Arbeitssicherheit haben in Zukunft auch die Einhaltung der Gesetzesvorgaben für psychische Gesundheitsgefährdungen zu überwachen und den Arbeitgeber auf die Verletzung seiner Pflichten hinzuweisen. Erst wenn nach diesem Hinweis innerhalb einer Frist nicht nachgebessert wird, kann die Pflichtverletzung als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Genauere Regularien bestehen bisher nicht.“

Die gewerkschaftliche Position zu diesem Defizit ist klar. Der DGB-Bundesvorstand beschloss am 9. April 2013: „Bislang fehlen wirksame Sanktionen für Arbeitgeber, die die psychische Gesundheit der Beschäftigten gefährden und schädigen. Die rechtlichen Grundlagen zur Sanktionierung von fehlenden oder mangelhaft ausgeführten Gefährdungsbeurteilungen müssen deshalb bei psychischen Belastungen das Niveau anderer Arbeitsschutzverordnungen (GefStoffV, BiostoffV, ArbStättV usw.) erreichen. Die Gewerbeaufsicht und die gesetzliche Unfallversicherung benötigen hierzu klare gesetzliche Grundlagen zur Sanktionierung von fehlenden Gefährdungsbeurteilungen bzw. von Beurteilungen, in denen psychische Belastungen unberücksichtigt bleiben.“⁷ Der Entwurf der IG Metall für eine „Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit“ (populär: Anti-Stress-Verordnung) sieht deshalb in Paragraph 12 „Straftaten und Ordnungswidrigkeiten“ auch entsprechende Regularien vor.⁸

Es bleibt das Problem der wirksamen Kontrolle und der Aufsicht. Das ILO-Abkommen Nr. 81, das auch Deutschland vor 60 Jahren unterzeichnet hat, definiert folgenden Mindeststandard: „Die Zahl der Aufsichtsbeamten muss ausreichen, um die wirksame Ausführung der Aufgaben der Arbeitsaufsicht zu gewährleisten.“ In den Bera-

⁷ Gefährdungen durch psychische Belastungen bei der Arbeit vermeiden. Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 9. April 2013, dokumentiert in: L. Schröder/H.-J. Urban (Hrsg.), Gute Arbeit, Frankfurt 2014, S. 380 ff., hier: S. 382

⁸ Vgl. IG Metall Vorstand (Hrsg.), a.a.O., S. 16

tungen der ILO und in einer Resolution des Europäischen Parlaments vom 14. Januar 2014 wird empfohlen, dass auf 10000 Beschäftigte eine Aufsichtsperson kommt. Dies wären in Deutschland 4000 Aufsichtspersonen; die Lücke ist also beträchtlich, denn es sind derzeit nur ca. 3000. Schon seit vielen Jahren wird in der deutschen Gewerbeaufsicht Personal abgebaut. Auch wenn die Situation in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ist, beträgt die Reduktion des Personals im Zeitraum 1998 bis 2012 fast 35 Prozent, das entspricht mehr als 1600 Planstellen bundesweit. Hinzu kommt, dass mehrere Bundesländer dazu übergegangen sind, den Umfang des Abbaus zu verschleiern, indem Personal, das für den Umweltschutz zuständig ist, beim Arbeitsschutz einfach mitgezählt wird. Besonders gravierend ist die Situation in Schleswig-Holstein, wo Teile der Gewerbeaufsicht auf die Unfallkasse übertragen wurden.⁹ Zu einer realistischen Bilanzierung gehört auch, dass nach den Angaben des Unfallverhütungsberichts (SUGA) die Zahl der betrieblichen Besichtigungen zwischen 2003 und 2012 um mehr als 40 Prozent gesunken ist – also noch stärker als der Personalrückgang. Die Lücke kann auch nicht durch ein unzulässiges Anrechnen der Aufsichtspersonen der Unfallversicherung verschleiert werden, denn diese haben deutlich geringere Anordnungs Kompetenzen. Es bleibt unklar, wie den neuen Anforderungen, etwa bei der Umsetzung des Arbeitsschutzziels der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie, das der verstärkten Bearbeitung der psychischen Belastung am Arbeitsplatz dient, Rechnung getragen werden kann. In der Gemeinsamen Erklärung von Bundesarbeitsministerium, BDA und DGB zur Psychischen Gesundheit vom September 2013 heißt es, das vorgesehen sei, „das Aufsichtspersonal der Länder sowie der Unfallversicherungsträger besser für die Beratung und Überwachung bei arbeitsbedingter psychischer Belastung zu qualifizieren. ... Das Ministerium wird sich bei den Ländern dafür einsetzen, die Personalstärke der Aufsichtsdienste zu erhöhen.“ Wie dies angesichts des bundesdeutschen Föderalismus realisiert werden kann, ist eine offene Frage. ■



Heinen/Uhlig/Steinborn

Arbeitsstätten

Medizinischer und technischer Arbeitsschutz

Kommentar. Loseblattausgabe

Gesamtwerk – 20. Lieferung. Stand: August 2014

Ca. 1.900 Seiten inkl. 2 Ordner. € 199,-

ISBN 978-3-17-018034-5

Loseblattwerke werden zur Fortsetzung geliefert. Eine Abbestellung ist jederzeit möglich. Auf Wunsch auch als Einmalbezug.

Der Loseblatt-Kommentar zur ArbeitsstättenVO sowie die darin weiterhin enthaltene alte ArbeitsstättenVO vom 20.3.1975 integriert die bundesweit geltenden Regelungen, die die Sicherheit am Arbeitsplatz betreffen.

Alle wichtigen staatlichen und nichtstaatlichen Regelungen, insbesondere die noch bis 2012 gegoltenen Arbeitsstättenrichtlinien (ASR) sowie eine Rechtsprechungssammlung, finden hierin Berücksichtigung. Die alten ASR sind zum Vergleich und auf Grund ihrer Bezugnahmen auf die alte ArbeitsstättenVO weiterhin im Loseblatt-Kommentar enthalten.

Zudem erfasst das Werk die aktuellen Regeln zur ArbeitsstättenVO und zur BetriebssicherheitsVO (TRBS) sowie die Vorschriften für Arbeitsstätten im Bereich des Bergbaus. Durch die Neufassung der GefahrstoffVO von Ende 2010 sind zahlreiche in der Sammlung enthaltene Vorschriften geändert worden.

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart
vertrieb@kohlhammer.de · www.kohlhammer.de

Kohlhammer

⁹ Vgl. hierzu Hanns Pauli, Deutschland verstößt gegen das ILO-Abkommen zur Gewerbeaufsicht, in: Gute Arbeit 11/2014, S. 29