

3.5 Betriebliche Gesundheitspolitik im Saarland – Mehr als 20 Jahre Arbeitsschutzgesetz

Das Arbeitsschutzgesetz bildet seit mittlerweile 20 Jahren die Grundlage der betrieblichen Gesundheitspolitik. Die vielfältigen Bemühungen, insbesondere von Gewerkschaftsseite, seinem Kernstück, der Gefährdungsbeurteilung, auf den betriebspolitischen Sprung zu verhelfen, sind, so muss man feststellen, leider in weiten Teilen nicht auf fruchtbaren Boden gefallen. Dies ist angesichts der zeitlichen Spanne zwar eine ernüchternde Bilanz, jedoch darf sie kein Anlass sein, das Projekt Arbeitsschutzgesetz in Gänze als gescheitert anzusehen. Die arbeitsschutzpolitischen Akzente bestehen zum einen in der Nachjustierung des psychischen Belastungsspektrums und zum anderen auf Landesseite in der Konstituierung eines Bündnisses aus den Kernträgern der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) sowie den Sozialpartnern, das seit anderthalb Jahren aktiv ist und arbeitet. Die Anfangseuphorie hat sich, zumindest auf Arbeitnehmerseite, zwischenzeitlich gelegt.

Grund für die mittlerweile eher kontroverse Diskussion im Bündnis für Arbeits- und Gesundheitsschutz Saar ist nicht das gemeinsame Verständnis für die Bedeutung der betrieblichen Gesundheitspolitik, u. a. für die Fachkräftesicherung oder das Thema Gute Arbeit insgesamt. Hier konnte eine erste gemeinsam organisierte und finanzierte Arbeitsschutzkonferenz Ende September 2015 durchaus positive Akzente setzen. Diskurs entstand eher durch eine zweite, interessanterweise in erster Linie von Ministeriumsseite kolportierte Zielsetzung einer sogenannten „Selbstverpflichtungserklärung“.

Bündnispartner: Gemeinsame Ziele ja, Selbstverpflichtungen nein!

Mit dieser hat insbesondere die Arbeitnehmerseite Schwierigkeiten; verständlich, wenn man bedenkt, dass es mit dem Arbeitsschutzgesetz bereits seit langer Zeit klare Vorgaben für die Arbeitgeber gibt, die einer Selbstverpflichtung zu mehr Gesundheits- und Arbeitsschutz gerade nicht bedürfen. Zudem besteht die Angst, dass ein von allen Seiten unterzeichnetes Bündnis die gerade von Arbeitgeberseite wieder aufflammenden, den Arbeitsschutz einschränkenden Debatten wie die der (Lebens-)Arbeitszeitverlängerung, einen gewissermaßen abgesegneten Nährboden bietet.¹ Gegen eine – gemeinsame – Kommunikationsoffensive, die insbesondere auch die vielfältigen Instrumente der GDA auf breiter Front in den Betrieben und Dienststellen bekannt machen würde, wäre jedoch wenig einzuwenden.

Trotz allem erhoffen sich alle am Bündnis beteiligten Partner weiterhin, auch in dieser Frage einen gangbaren Weg zu finden. Im November wird

die Arbeitskammer die Federführung für zwei Jahre von der IHK übernehmen. Sie wird darauf drängen, gemeinsame Ziele für die betriebliche Gesundheitspolitik im Saarland zu definieren, um noch konkreter als bisher mit der Umsetzung der bereits auf Bundesebene vordiskutierten Ziele der GDA messbare Fortschritte in der Qualität betrieblicher Gesundheitsarbeit zu erreichen. Dies sollte ebenso mit konkreten Zeitzielen verbunden sein.

„Arbeitsschutzministerium“ in der Pflicht

Ohne ein ernstzunehmendes Engagement von Ministeriumsseite wird dies nach Ansicht der Arbeitskammer jedoch nicht gelingen. Die Probleme sind nicht kleiner geworden. Das von der Arbeitskammer zu Beginn der Legislaturperiode angestoßene und vom Ministerium für Arbeit aufgegriffene Projekt „Gute Arbeit für das Saarland“, für dessen Umsetzung die Arbeitskammer verantwortlich zeichnet, hat in den letzten drei Jahren eine ganze Reihe von betriebspraktischen Lösungsansätzen (Analysen, Beratungen und Empfehlungen) für die Politik und die Unternehmen zusammentragen können (siehe oben und unter www.arbeitskammer.de/gute-arbeit.html). Eine ganze Reihe von themenspezifischen Berichten ist auf diese Weise entstanden. Themenschwerpunkte waren die Bereiche Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen, Eingliederungsmanagement sowie humane Arbeitszeitgestaltung. Auch das Bundesministerium für Arbeit und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sprechen in ihrem gemeinsamen Jahresbericht zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit von Arbeitszeitfaktoren als dem zentralen Gestaltungsansatz bei der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen.

Arbeitszeitgestaltung für eine bessere Work Life Balance

Gerade das Stichwort „Work Life Balance“ bildet hier einen immer wichtiger werdenden Faktor. Die Arbeitgeberseite wird nicht müde, das Zusammenwachsen der Lebensbereiche Arbeit und Privates für die nahe Zukunft vor dem Hintergrund einer zunehmend globalisierten und digitalisierten Arbeitswelt (siehe oben) als unabdingbar zu bezeichnen, die Grenzen (sollen) verschwimmen. Als (büroarchitektonisches und arbeitsmobiles) Vorbild gelten nicht zuletzt die futuristischen Büro- und Arbeitswelten globaler Multiplayer wie Google, Facebook & Co. Man gewinnt zunehmend den Eindruck, dass diese Vorgaben die Zukunft darstellen und damit per se auch human und gut erscheinen, während Arbeits- und Gesundheitsschützern, die sich weiterhin an Normen orientieren, eine gewisse Rückwärtsgewandtheit und Fortschrittsfeindlichkeit vorgeworfen wird.

Dabei weisen letztere lediglich auf über viele Jahre angesammelte Forschungserkenntnisse hin, die selbstredend für neuentstehende Risiken durch permanente Erreichbarkeit, steigende Mobilitätsanforderungen oder ergebnisorientierte „Arbeitszeitmodelle“ immer wieder neu „eingemordet“ werden müssen. Ein Kollege, der unter diesen neuen, „modernen“ Arbeitsbedingungen arbeitet, hat vielleicht den Vorteil, schon mal „auf einen Sprung“ notwendige Hilfs- und Pflegemittel für die schwerkranke Mutter im Pflegeheim zu besorgen, oder die akut kranken Kinder in der Schule abzuholen und zum Arzt zu begleiten, steht aber jederzeit unter der Spannung, dass die Arbeit gleich wieder ruft, die Projektarbeit morgen abzugeben ist.

Ein Gegenmodell zu dieser schönen neuen, weitestgehend unplanbaren, „spontanen“ und scheinbar kontrollfreien Arbeit stellen gewissermaßen besser planbare Privatzeiten, wie kurzfristig mögliche Auszeiten oder auch langfristige „Perspektivzeiten“ dar, die mit den Vorgesetzten gut und vertraulich kommuniziert und vor allem gemeinsam ausgehandelt sind. Das heißt: Flexibilität ja, aber nicht nur für die Arbeitgeberseite und um jeden Preis. Fehlende Zeitrahmen sind auf den ersten Blick verlockend, gerade für Jüngere, stellen aber die Gefahr einer Überforderung dar, die letztendlich einer altersgerechten Arbeitsgestaltung mit einem langfristigen Gesundheitsblick entgegensteht. Denn am Schluss müssen die Arbeitsergebnisse stimmen, die Verantwortung – und die psychische Belastung – hierfür trägt der Arbeitnehmer.

Crowdworking braucht Regeln

So muss auch die Arbeitspolitik sich diesen Entwicklungen stellen. Eine Vermengung von prekären Arbeitsverhältnissen und -zeiten, wie sie gerade über das sogenannte „Crowdworking“ entstehen kann, charakterisiert eine zunehmend flexible, smarte Arbeitswelt. „Arbeiten, wie es uns gefällt“² spricht viele positiv an, verschleiert jedoch mögliche Fallstricke. Schnell landet man in einer versteckten, weil projekthaften Leiharbeit.³ Letztere möchte Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles nicht nur deshalb gerne beschränken. Auch die IG Metall versucht, über mehr Aufklärung dem Problem zu begegnen und hat bereits eine eigene Informationswebsite geschaltet.⁴ Der gesetzliche Rahmen zu den Freistellungsmöglichkeiten bei Kinderbetreuung oder Pflegesituationen ist in den vergangenen Jahren zwar sukzessive verbessert worden, reicht aber bei Weitem noch nicht aus, um den Bedürfnissen der Arbeitnehmer gerecht werden zu können sowie Lebens- und Arbeitszufriedenheit und damit in der Folge Gute Arbeit bzw. gute Arbeitsergebnisse zu ermöglichen.

Rückblick und Ausblick: Arbeitspolitischer Rahmen in der EU

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Europäischen Union ist seit vielen Jahren Antreiber des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Zentral ist hier die EU-Richtlinie 89/391/EWG, die 1996 über das Arbeitsschutzgesetz in deutsches Recht umgesetzt worden ist, und mit der vor allem bessere Arbeitsbedingungen gefordert wurden. Somit wurden für ganz Europa übereinstimmende Forderungen aufgestellt, die u. a. die Ablehnung sich wiederholender Tätigkeiten, eines inhumanen Arbeitstempos sowie einer Arbeitsteilung, die unqualifizierten Beschäftigten keine Handlungsspielräume lässt, beinhalten. Damit ist der Arbeits- und Gesundheitsschutz mehr, sein Stand ist auch immer ein Indikator für die Qualität des sozialen Europas.⁵

EU-Kommission bremst Arbeits- und Gesundheitsschutz aus

Allerdings scheint dieser Vorbildcharakter zu bröckeln. So waren die REACH-Verordnung für den Gefahrstoffbereich oder die Richtlinie 93/104 zu bestimmten Aspekten der Arbeitszeitgestaltung über viele Jahre schwer durchsetzbar. Und neue Vorschriften sucht man mittlerweile vergebens. Das Arbeitsprogramm der „Juncker-Administration“ enthält jedenfalls keine Rechtssetzungsinitiative zum Arbeits- und Gesundheitsschutz. Auch im Rahmen der aktuellen europäischen Arbeitsschutzstrategie, die noch bis zum Jahr 2020 reicht, sind von den Gremien zwar detaillierte Vorschläge erarbeitet worden, die jedoch vonseiten der EU-Kommission nur zögerlich aufgegriffen wurden. Ein wesentlicher Punkt dabei ist der Fokus auf die „Sensibilisierung“ kleiner und mittlerer Unternehmen, was letztendlich einer Deregulierung gleichkommt. „So stehe weniger die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Vordergrund als vielmehr die Absicht, Unternehmen zu fördern und ihnen durch die Abschaffung von Auflagen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.“⁶ Die sogenannte High-Level-Group zum Bürokratieabbau plädiert für eine nationalstaatliche Begründungspflicht, wenn Vorschriften über EU-seitige Mindeststandards hinausgehen. Dies widerspricht diametral der Intention der oben angeführten EU-Arbeitsschutzrahmenrichtlinie, entspricht aber wohl dem derzeitigen EU-Kommissions-Geist.⁷ Auch die Prävention berufsbedingter Erkrankungen sowie die demografischen Herausforderungen sind Schwerpunktthemen. Beide sind aber ebenfalls trotz guter Datenlage u. a. von Eurofound-Seite einer gewissen Blockade ausgesetzt.

Von Europa lernen? – In diesem Fall eher nicht!

Das Ganze passt doch sehr zu den oben beschriebenen regionalen (Nicht-)Aktivitäten, die die Verantwortung für soziale Errungenschaften und neue,

angesichts des Wandels der Arbeit notwendige Schutzmaßnahmen, auf den einzelnen „Crowdworker“ (nicht mehr Arbeitnehmer) abschieben. Eine gewisse Wirtschaftsfreundlichkeit, durch Herabsetzen einschlägiger Sozialnormen, darf unterstellt werden, da u. a. prekarisierende Arbeitsverhältnisse und die Erteilung von Unteraufträgen hierdurch erleichtert werden. Diese „soft law“-Strategie bzw. Strategie der „freiwilligen Selbstkontrolle“⁸ hat ihren Ursprung damit in der gebremsten europäischen Arbeits- und Gesundheitsschutzpolitik. Eine europäische Umfrage⁹ unter Arbeitgebern hat die Krux dieser Strategie aufgedeckt. So sagen 90 % der befragten Unternehmer, dass ihre Arbeitsschutzaktivitäten auf Gesetzesvorgaben beruhen. Das heißt, dass letztendlich auch nur diese den Beschäftigten einen effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutz garantieren. Die oben beschriebene Diskussionslage im Bündnis für Arbeits- und Gesundheitsschutz Saar spiegelt die deregulierende europäische Stimmung leider ein gutes Stück wider.

Die GDA – Weiter so oder zurück auf Null?

Die sogenannte GDA-Dachevaluation hat für die erste GDA-Periode ein eher mäßiges Ergebnis gebracht. Die Arbeitskammer hatte dies bereits in ihrem letztjährigen Bericht an die Landesregierung zur Sprache gebracht. Insbesondere die niedrige Umsetzungsrate der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen wurde angemahnt. Auch die Vielfalt der Programme stellte sich als ineffizient heraus. Daher wurden die Arbeitsschutzziele mit der aktuellen Periode reduziert und präzisiert. Die GDA wird von wissenschaftlicher Seite insgesamt als „Fortschritt gegenüber der Situation vor der Strategieperiode“ bewertet, trotz aller methodischen Mängel, die aber mit der derzeitigen Periode korrigiert werden können, allein über einen Längsschnittvergleich. Insbesondere das gemeinsame und damit abgestimmte Handeln der GDA-Träger dient sogar als Vorreiter für andere Politikbereiche (siehe u. a. Präventionsgesetz).

Ebenso sieht es mit dem Zuwachs an Wissen bei den beteiligten Partnern über die Umsetzungssituation in den Betrieben und Dienststellen aus. Das heißt abschließend: Weiter so ja, aber mit Korrekturen, was die Einbeziehung von Arbeitsschutzakteuren und die bessere Ausstattung der Arbeitsschutzbehörden vor Ort betrifft. Zumal auch der zuständige Sachverständigenausschuss, der die Einhaltung der Europäischen Sozialcharta und damit u. a. auch die Effektivität der Arbeitsschutzaufsichten überprüft, Deutschland 2014 „die gelbe Karte“ gezeigt hat.¹⁰ Um spiel- bzw. arbeitsfähig zu bleiben, sollte die rote Karte für Deutschland und auch für das Saarland tunlichst vermieden werden! Denn das ILO-Übereinkommen 187 sieht ganz klar ein „kohärentes innerstaatliches Arbeitsschutzsystem vor, das auf hinreichend klaren Rechtsvorschriften, verantwortlichen Stellen für die Arbeits-

schutzaufsicht und Mechanismen zur Sicherstellung [dieser] aufgebaut [ist und durch] Inspektionssysteme gewährleistet wird.“¹¹ Daher ist der derzeitigen vielfach belegten „quantitativen Aufsichtslücke“ auch EU-rechtlich schnellstens zu begegnen.

¹ Auch die Lebensarbeitszeit gerät zunehmend wieder in den Fokus, gerade auch von (arbeitgebernaher) Wissenschaftsseite, die den demografischen Wandel als „Mythos“ sehen und die Forderung nach einer „deutlichen Verlängerung der Lebensarbeitszeit“ stellen. Siehe u. a. Interview im Deutschlandradio Kultur vom 3. März 2016 mit Thomas Straubhaar, Direktor des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts.

² Siehe u. a. Analyse in Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22. November 2015.

³ A. Boes: Wie Cloudworking und Crowdsourcing die Arbeitswelt verändern. Gute Arbeit 12/2015, S. 16-19.

⁴ www.faircrowdwork.org.

⁵ L. Vogel: Aufstieg und Niedergang eines sozialpolitischen Handlungsfeldes: der Arbeits- und Gesundheitsschutz der Europäischen Union. WSI-Mitteilungen 3/2015, S. 161-169.

⁶ Ebenda.

⁷ J. Cremers: Freizügigkeit und Sozialpolitik – gibt es Fortschritt im Bereich des europäischen Arbeits- und Gesundheitsschutzes? WSI-Mitteilungen 3/2015, S.228-231.

⁸ Ebenda.

⁹ Europäische Arbeitsschutzagentur (OSHA): Zweite Europäische Unternehmensbefragung über neue und aufkommende Risiken – ESENER-2.

¹⁰ W. Kohte: Aufsicht im Arbeitsschutz – internationale Anforderungen und Impulse. WSI-Mitteilungen 3/2015, S. 170-177.

¹¹ Ebenda.