Ganzheitliche Gefährdungsbeurteilung: Interview mit Rolf Satzer

Menschengerechte Arbeitsgestaltung, Prävention als Leitlinie im betrieblichen Gesundheitsschutz, ein vorausschauender Arbeitsschutz mit der ganzheitlichen Gefährdungsbeurteilung – all das wurde im Arbeitsschutzgesetz verankert. Doch während der Arbeitsdruck wächst und die psychischen Belastungen in der Arbeitswelt zunehmen, ist der Umsetzungsstand der Gefährdungsbeurteilung nach wie vor unzureichend. Das Arbeitsschutzgesetz hat nicht die erwarteten Qualitätssprünge bei den Arbeitsbedingungen gebracht. Im Interview beanstandet Rolf Satzer Mängel im Text des Arbeitsschutzgesetzes, Regelungslücken und gravierende Vollzugsdefizite.

Gute Arbeit: Als Forscher und betrieblicher Berater bist du mit der Praxis des Arbeitsschutzgesetzes seit dem Inkrafttreten 1996 bestens vertraut. Ist die Wirkung in Ordnung?
Satzer: Ganz kurz wäre zu sagen: Prima Idee, schlechte Umsetzung, handwerkliche Mängel. Hole ich weiter aus, dann ziehe ich die Bilanz so: Zunächst muss man positiv sagen, dass das Arbeitsschutzgesetz einen geradezu historischen Fortschritt bedeutet. Als Umsetzung der EU-Rahmenrichtlinie war es ein Meilenstein und Paradigmenwechsel. Der klassische, technisch geprägte Begriff von Arbeitsschutz wurde

stark erweitert. Es geht nun nicht länger nur um Lärm, Hitze, Lasten, toxische Stoffe oder technische Betriebssicherheit. Vor 15 Jahren rückten als Grundsätze des Arbeitsschutzhandelns die menschengerechte Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation in den Mittelpunkt. Die so genannten Humankriterien sind zu stärken und rangieren vor den wirtschaftlichen Interessen der Arbeitgeber, wenn man die Präambel der EU-Richtlinie ernst nimmt: Arbeit hat für die Gesundheit, die Persönlichkeit und die Qualifikation der Menschen nicht nur unschädlich, sondern sogar förderlich zu sein. In der Realität sind wir davon aber Lichtjahre entfernt.

Gute Arbeit: Also gutes Gesetz, schlechte Praxis?
Satzer: Es ist komplizierter. Auch das Gesetz selbst hat gravierende Mängel, die sieht man heute noch viel deutlicher als 1996. Und sie wirken sich auf die Praxis negativ aus. Wer das Arbeitsschutzgesetz genau liest, stellt überrascht fest, dass zentrale Instrumente zur rechtlichen Umsetzung der Präventionsziele gar nicht erwähnt sind. Der Begriff Gefährdungsbeurteilung, der die Fachdiskussion prägt, kommt nicht vor. Die ganzheitliche Gefährdungsbeurteilung unter Beachtung der psychischen Faktoren wird so nicht erwähnt. Im Schulaufsatz wäre das ein Mangel, der zum Punktabzug führt. In § 5 geht es zwar um die Beurteilung der Gefährdungen, es gibt auch eine beispielhafte Aufzählung möglicher Gefährdungsgebiete, die unter die Lupe zu nehmen sind. Aber der wichtige Begriff der psychischen Belastungen fehlt völlig, er ist im Gesetz nur indirekt enthalten, muss sozusagen herausdestilliert werden, und auch andere griffige Bezeichnungen und ein Fokus auf betriebliche Handlungsaufträge, Verfahren und Abläufe fehlen. Insgesamt übernimmt das Gesetz die Vorgaben der Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz mit deutlich weniger Konsequenz. Das war damals auch politisch so gewollt, der Widerstand der Arbeitgeber gegen das neue Gesetzesvorhaben war sehr stark. Damit wurden für die Interessen der Beschäftigten an »gesunden« Arbeitsbedingungen unnötige Hürden aufgebaut, und ihren Interessenvertretungen wurde die gesetzliche Aufgabe, sich um den Arbeitsschutz zu kümmern, unnötig schwer gemacht.

Gute Arbeit: Wie wirkt sich das in der Praxis aus?
Satzer: Die Summe dieser Unklarheiten schwächt die Breitenwirkung des Gesetzes. Immer noch wehren sich die meisten Arbeitgeber dagegen, nicht selten mit Erfolg, die ganzheitliche Gefährdungsbeurteilung in ihrem betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu verankern. Viele können mit dem Schlüsselbegriff Gefährdungsbeurteilung gar nichts anfangen. Die sagen: Wir machen nichts, was so nicht im Gesetz steht. Das ist ein grundsätzlicher Webfehler. Mit meinem Kollegen Thomas Langhoff habe ich die Verbreitung und Wirksamkeit der Gefährdungsbeurteilung wissenschaftlich untersucht (vgl. »Weitere Informationen«/Anm. d. Red.). Anhand der Daten konnten wir die Betriebsräte als ‚lohnende Akteursgruppe' festhalten. Das heißt: Wenn starke Betriebsräte mit Gewerkschaftsunterstützung die Initiative ergreifen, beispielsweise für eine Gefährdungsbeurteilung, dann tut sich in den Unternehmen etwas. Arbeitsschutzaufgaben und -verfahren werden dann oft per Betriebsvereinbarung verbindlich geregelt. Das ist gut. Allerdings darf es doch nicht sein, dass ein Gesetz nur dann eingehalten wird, wenn die Betriebsräte ihre Mitbestimmungsrechte nutzen.

Gute Arbeit: Ist das Arbeitsschutzgesetz also zu unverbindlich?
Satzer: Der neue Ansatz des Gesetzes, wiewohl inzwischen 15 Jahre alt, ist nach wie vor bei vielen Experten noch nicht vollständig angekommen. Es ist vielen Praktikern fremd geblieben, auch weil das Gesetz ihnen notwendige Antworten und Hinweise für die Praxis schuldig bleibt. Es ist kaum handlungsanleitend und präzise, sondern erfordert eine aufwändige Ableitung, was zu tun ist. Diese Anforderungen sind für die betriebliche Praxis oft zu hoch. Sie stehen auch in einem eher noch wachsenden Widerspruch zu den ökonomischen und tatsächlichen Machtverhältnissen in der Arbeitswelt. Ein Beispiel: Durch die jahrelange Aktion ‚Tatort Betrieb' der organisationsstarken IG Metall Baden-Württemberg ist der Umsetzungsstand der Gefährdungsbeurteilung dort bundesweit am besten. Mit intensiven Schulungen und massiver externer Unterstützung der Interessenvertretungen ist das gelungen. In gut 50 Prozent der Betriebe gibt es aber nicht einmal einen Betriebsrat, der sich um die Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes kümmern könnte. Hinzu kommt, dass Kontrolle durch staatliche Aufsichtsbehörden nahezu ausfällt.

Gute Arbeit: Heißt das, die Verantwortlichen kümmern sich zu wenig um die Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes?
Satzer: Die Aufsichtsbehörden des dualen Arbeitsschutzsystems sind im Normalfall über den Umsetzungsstand der Gefährdungsbeurteilung kaum informiert. Das Gesetz enthält ja auch gar keine Informationspflichten für die Arbeitgeber. Hinzu kommt die dramatische Schwäche der Aufsichtsbehörden. In vielen Bundesländern wurden die Gewerbeaufsichtsämter als zuständige Behörde personell derart abgebaut, dass die Betriebe nicht mit Umsetzungskontrollen rechnen müssen. Der Staat verzichtet darauf, die Einhaltung des Arbeitsschutzgesetzes ausreichend zu überwachen und zu unterstützen. Würde der Straßenverkehr ähnlich schwach überwacht und würden Verstöße gar nicht mehr sanktioniert, sähe es auf den Straßen katastrophal aus. Betriebsräte können staatliche Kontrolle unterstützen, sie aber nicht ersetzen.

Gute Arbeit: Aber es gibt doch vorbildliche Unternehmen, die sich das Arbeitsschutzgesetz auf die Fahnen geschrieben haben.
Satzer: Das ist richtig, gilt aber nur für Ausnahmefälle und ändert nichts daran, dass das Gesetz grundsätzliche Konstruktionsmängel aufweist und dass es an einer wirkungsvollen Umsetzungsstruktur fehlt. Deshalb wird das Gesetz oft nur über Umwege durchgesetzt. »Leuchtturmprojekte«, so schön sie sind, entfalten deswegen zumeist keine Breitenwirkung. Sie sind meist das Verdienst einzelner Betriebsräte, und das kann für die flächendeckende Verbesserung der Prävention nicht die Lösung sein.

Gute Arbeit: Betriebsräte können aber offenbar eine Menge bewegen …
Satzer: Auf jeden Fall, aber dafür betreiben sie auch großen Aufwand, oft per Arbeitsgerichtsverfahren und Einigungsstelle. Sie agieren ja auf der breiten Basis ihrer Mitbestimmungs-

Im Interview
Rolf Satzer

(Foto) ist seit 25 Jahren als Wissenschaftler und Berater in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Gesundheit, Qualifizierung und Technologie tätig. Er hat unter anderem praxisorientierte Verfahren zur Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen entwickelt. Kontakt: www.rolf-satzer-fbu.net.

rechte nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 Betriebsverfassungsgesetz. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat den Betriebsräten 2004 umfassende Mitbestimmungsrechte zugesprochen – von der Initiative einer Gefährdungsbeurteilung über alle Phasen hinweg: Beurteilung des einzelnen Arbeitsplatzes, Maßnahmenplanung zur Verbesserung der Arbeitsgestaltung, Ableitung und Umsetzung von Maßnahmen, Wirkungskontrolle und regelmäßige Wiederholung des gesamten Vorgangs. 2008 hat es einen Individualanspruch der einzelnen Beschäftigten auf eine Gefährdungsbeurteilung bestätigt und die Mitbestimmung der Betriebsräte noch einmal unterstrichen.

Das BAG hat damit bestätigt, was im Arbeitsschutzgesetz, z. B. im § 4, angelegt ist: Gemeint ist ein Planungsansatz, aus dem sich eine Art ‚vorausschauender Gefährdungsbeurteilung' ableiten lässt: Arbeit ist gesundheitsgerecht zu gestalten, Gesundheitsrisiken sind an der Quelle anzugehen, Maßnahmen sind mit dem Ziel zu planen, Technik, Arbeitsorganisation und sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und den Einfluss der Umwelt sachgerecht zu verknüpfen. Individuelle Schutzmaßnahmen sind nachrangig gegenüber anderen Maßnahmen. Alles das sollte in eine betriebliche Präventionsroutine einfließen, die die Interessenvertretungen als mitbestimmende und kompetent mitgestaltende Akteure selbstverständlich einschließt. Von einer solchen Routine sind die meisten Betriebe heute aber weit entfernt, obwohl es inzwischen ausreichend handhabbare und pragmatische Praxishilfen gibt. Aber es fehlen noch immer ausreichend eindeutige rechtliche Vorgaben, und es fehlt auch an Kontrollen.

Gute Arbeit: Was müsste sich aus Deiner Sicht demnach ändern?
Satzer: Meine Forschungs- und Beratungserfahrung lehrt mich: So unscharf darf das Arbeitsschutzrecht nicht bleiben. Auch ohne externe Hilfe – durch Gewerkschaften und Berater – muss Recht gelten und die Beschäftigten schützen! Dazu hat die Arbeitsgerichtsbarkeit Fakten geschaffen, und nicht nur sie. Auch Berufsgenossenschaften, die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin und die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie GDA haben mit Leitlinien und Leitfäden einen verbindlichen Handlungsrahmen zum Arbeitsschutzgesetz mit der Gefährdungsbeurteilung konkretisiert. Ich denke z. B. an den wichtigen Ratgeber zur Gefährdungsbeurteilung der BAuA. Das Ziel humane Arbeit mit Gesundheitsprävention und vorausschauender Beurteilung der Gefährdungen muss aber auf jeden Fall ohne Umweg Geltung haben.

Gute Arbeit: Was ist zu tun?
Satzer: Die Politik wird sich nur bewegen, wenn sich die Menschen bewegen. Die IG Metall hat eine Initiative ergriffen und fordert, die Regelungslücke im Arbeitsschutzgesetz zu schließen. Insbesondere muss die Gefährdungsbeurteilung inklusive der psychischen Belastungen Verbreitung finden. Arbeitgeberpflichten, Verfahren und Instrumente müssen sich klar aus dem Arbeitsschutzgesetz, den Verordnungen und den Technischen Regeln ergeben.

Gute Arbeit: Ist es um den Arbeitsschutz in den Betrieben schlechter bestellt als vor Jahren?
Satzer: Ich fürchte ja, denn es gab erhebliche Innovationsschübe und einen qualitativen Umbau der Arbeitswelt. Die psychische Belastungsseite muss stärker in den Arbeitsschutzfokus rücken, das belegen unter anderem die dramatischen Verschiebungen im Erkrankungsgeschehen. Durch permanente Restrukturierung, Personalabbau, Leistungsverdichtung und die Ausbreitung prekärer Beschäftigung, etwa durch immer mehr Leiharbeitskräfte oder Werkverträge in den Unternehmen verändern sich die Belastungen und die Arbeitsbedingungen rasant. Adäquat kontrollieren lässt sich das nur mit einer guten Arbeitsschutzorganisation auf Basis der Gefährdungsbeurteilung. Wir brauchen einen Präventionskreislauf, der per Aufwärtsspirale die Arbeitsbedingungen kontinuierlich verbessert.

Gute Arbeit: Das klingt sehr idealistisch.
Satzer: Bei einigen Firmen ist das ansatzweise gelungen: Ich nenne Alstom in Mannheim als Beispiel, wo ich mit dem Betriebsrat – u. a. auch in einem örtlichen AK der IG Metall zur Gefährdungsbeurteilung – zusammenarbeite. Allerdings verursachen der ständige Produktionsumbau und Umstrukturierungen auch dort Rückschläge, wenn nicht konsequent mit einer Art vorausschauenden Gefährdungsbeurteilung geplant und umgebaut wird. Dennoch bin ich verhalten optimistisch, was die Durchsetzung umfassender Arbeitsschutzkonzepte angeht: Auch wenn sich viele Arbeitgeber gegen die Beurteilung der psychischen Belastungen sträuben, gibt es inzwischen unerwartete Verbündete: Das mittlere Management gerät zunehmend in den Sog von Stressbelastung und Burnout-Erkrankungen. Die Führungsebene, die den Druck und teils unrealistische Leistungsziele umsetzen muss, öffnet sich dem Thema psychische Belastungen. Arbeitszeiten, Zeitdruck und Personalbemessung kristallisieren sich als wichtige Gestaltungsfelder heraus, denn am Ende der Gefährdungsbeurteilung müssen entlastende Maßnahmen stehen, sonst ist sie wertlos. Der Handlungsdruck wächst, das haben auch die staatlichen Aufsichtsbehörden und die Berufsgenossenschaften registriert, das bestätigen alle Befunde der Krankenkassen immer wieder. Da ist es ein Lichtblick, dass kürzlich beschlossen worden ist, die psychischen Belastungen in das nächste Arbeitsprogramm der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie aufzunehmen. Das ist ein Fortschritt, der jetzt konkretisiert werden muss. Und immer bleibt die Handlungskompetenz und Konfliktbereitschaft der Betriebsräte wichtig, und vor allem eine spürbare Gegenwehr der

Beschäftigten. Ohne die wird es nicht gehen. Hätte es nicht in den 70er Jahren in vielen Betrieben diese Auflehnung und den Widerstand gegen die damaligen Arbeitsbedingungen gegeben, dann würde es auch das heutige Arbeitsschutzrecht gar nicht geben. Daran sollten wir uns angesichts aktueller Zumutungen erinnern.

Weitere Informationen

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts zur Verbreitung der ganzheitlichen Gefährdungsbeurteilung in der betrieblichen Praxis (Rolf Satzer, Thomas Langhoff) wurden im Frühjahr 2011 vorgestellt. Informationen über das Projekt »Aufarbeitung betrieblicher Erfahrungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung bei psychischen Belastungen« – im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) – sind im Internet verfügbar unter www.gefaehrdungsbeurteilung-forschung.de. Aktuell überarbeitet (April 2011) ist der »Ratgeber zur Gefährdungsbeurteilung« der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) erschienen. Die Loseblattsammlung ist zurzeit vergriffen und im Internet nur auszugsweise verfügbar: www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Gefaehrdungsbeurteilung/Gefaehrdungsbeurteilung.html. Unter diesem Link steht auch die »Leitlinie Gefährdungsbeurteilung« der gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) als PDF-Datei bereit. Weitere Informationen, Checklisten und Arbeitsmaterial sind ebenfalls eingestellt – sowie der Link zum Portal www.gefaehrdungsbeurteilung.de. Hier finden sich wichtige Hinweise zur Maßnahmenableitung bei psychischen Fehlbelastungen aus dem o. g. Ratgeber der BAuA.