

Podiumsdiskussion Gesetze gegen Stress am Arbeitsplatz?

NORMAN KOSCHMIEDER/JOHANNES NATUS*

Im Sommer 2012 legte die IG Metall erstmals Pläne für eine aus 12 Paragraphen bestehende Antistressverordnung am Arbeitsplatz¹ vor. Hamburg und fünf weitere SPD-geführte Bundesländer machten sich im Frühjahr 2013 für eine entsprechende Gesetzesinitiative im Bundesrat stark, die angesichts der anstehenden Bundestagswahlen jedoch vorerst nicht weiter verfolgt wurde. Im Sommer 2013 erfolgte dann eine gemeinsame Erklärung² des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des DGB und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, in der das gemeinsame Grundbewusstsein bezüglich der Gefahren, die von psychischen Belastungen in der Arbeitswelt ausgehen können, betont wurde. Einig war man sich insofern, dass präventive Maßnahmen getroffen werden müssten. Wie diese jedoch konkret aussehen sollten – ob in Gesetzesform oder als den Betrieben selbst überlassene Verantwortung –, darüber bestand Streit.

Der Schutz vor Burn-Out, vor psychischen Belastungen in der Arbeitswelt ist auch in der neuen Legislaturperiode ein aktuelles Thema. Im Koalitionsvertrag von Union und SPD findet sich auf S. 71 folgende Erklärung: „*Im Lichte weiterer wissenschaftlicher Erkenntnisse schließen wir insoweit auch verbindliche Regelungen in der Form einer Verordnung gegen psychische Erkrankungen nicht aus.*“

* Die Verfasser sind Wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier.

¹ Abrufbar über <http://www.igmetall.de/anti-stress-verordnung-eine-initiative-der-ig-metall-10336.htm>.

² Gemeinsame Erklärung: Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt, abrufbar unter <http://www.bar-frankfurt.de/fileadmin/dateiliste/startseite/bda-dgb-bmas.pdf>.

Vor diesem Hintergrund diskutierten auf dem hochkarätig besetzten Podium der 4. Bitburger Gespräche in München unter der Moderation von *Ulrich Schäfer*, Ressortleiter Wirtschaft der Süddeutschen Zeitung, *Hans-Jürgen Urban*, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall, *Bertram Brossardt*, Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., *Prof. Dr. Rainer Schlegel*, Abteilungsleiter Arbeitsrecht und Arbeitsschutz im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Prof. Dr. Sascha Stowasser*, Direktor des Instituts für Angewandte Arbeitswissenschaft, und *Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Florian Holsboer*, Direktor des Max-Planck-Instituts für Psychiatrie.

Eingangs stellte *Hans-Jürgen Urban*, der an der von der IG Metall vorgelegten Antistressverordnung maßgeblich beteiligt war, die aus seiner Sicht maßgeblichen Gründe für die Notwendigkeit einer solchen Verordnung vor. Er nannte drei wesentliche Argumente, die für eine gesetzgeberische Betätigung sprächen. Erstens zeigten heutzutage eine Vielzahl seriöser Studien, dass Erkrankungen in Folge psychischer Belastungen diejenige Krankheitsart mit der höchsten Dynamik seien und dass depressive Störungen nach allen ausgewiesenen Untersuchungen ein enormes Problem quer durch die Unternehmen hinweg darstellten. Zweitens betonte er den „Druck“, der von rechtlichen Regelungen für die Unternehmensführung ausgehe. Wenn in einem Unternehmen ein Personalleiter hingehe und umfassende, teure Maßnahmen zum Schutz der Belegschaft vorschläge, so bestehe das Problem, dass angesichts längerer Kapitalrücklaufzeiten (z. B. 5 Jahre) und der oft kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Nutzenkalkulationen derartige Maßnahmen in der Regel nicht verfolgt würden. Gesetzliche Verpflichtungen beinhalteten dagegen eine Erfüllungspflicht und stellten die Umsetzung sicher. Und drittens würde zwar eine Vielzahl von Gesetzen existieren, die Vorgaben aus Europa oder aus dem Arbeitsschutzgesetz konkretisieren – in dem besonders dynamischen Gefährdungsbereich der psychischen Belastungen gäbe es hingegen so gut wie gar keine Regelungen. *Urban* ist daher überzeugt, dass das deutsche Arbeitsschutzrecht in diesem Punkt modernisiert werden müsse. Auch wenn man nicht der Illusion unterliegen dürfe, dass eine Antistressverordnung zu einem rundum stressfreien Arbeitsplatz führen könne, so sei sie jedoch das richtige Instrument, Belastungen, die zu Fehlbeanspruchungen und Stressreaktionen führen, möglichst zu reduzieren. Es gehe nicht um die Vorstellung, den stressfreien Arbeitsplatz und die Arbeitswelt als Wohlfühlzone zu

errichten, sondern maßgeblich seien vielmehr die empirische Evidenz und darauf aufbauende Schutzmaßnahmen.

Prof. Dr. Sascha Stowasser erwiderte darauf, dass eine Antistressverordnung nicht benötigt werde. In den Unternehmen gebe es schon jetzt klare Anzeichen, dass das Thema psychische Belastung und Beanspruchung im Arbeitsbezug konsequent angegangen werde. Außerdem treffe das Arbeitsschutzgesetz bereits ausreichende regulative Maßnahmen. So müssten Unternehmen entsprechend dem Gesetz eine Gefährdungsbeurteilung hinsichtlich der körperlichen und auch der geistigen Tätigkeiten vornehmen. Auch sei es gar nicht möglich, eine Antistressverordnung in der Art und Weise aufzustellen, wie sie beispielsweise im Bereich von Lärm vorhanden sei, wo es klare quantitative Maße gäbe, wieviel Lärm ein Mensch vertrage oder nicht. Für „Stress“ fehlten entsprechende Aussagen. Stress bzw. psychische Störungen würden nicht nur einen Arbeitsbezug aufweisen, sondern seien wesentlich stärker durch außerbetriebliche Faktoren geprägt. Diese multidimensionalen Zusammenhänge müssten nach Auffassung *Stowassers* zunächst erforscht werden. Vorher gäbe es keine aussagekräftigen Argumente für eine Verordnung, die angesichts der bereits existierenden Regelungen, nämlich der Gefährdungsbeurteilung, ohnehin nicht notwendig sei. Vielmehr gelte es, den Unternehmen betriebliche Unterstützungen zu geben. Durch Gesetz sei dies nicht möglich, seien doch die Unternehmen und Branchen zu spezifisch.

Gefragt nach dem ministerialen Verständnis des im Koalitionsvertrag verankerten Arbeitsauftrags für mögliche weitere gesetzliche Regelungen gegen psychische Belastungen sagte *Prof. Dr. Rainer Schlegel* vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dass hierfür zunächst weitere Forschungen erforderlich seien. Dass es ein aktuelles Problem im Bereich psychischer Belastungen gebe, sei unstrittig. Auch nehme die Anzahl psychischer Erkrankungen zu. Die Frage aus Sicht des Gesetzgebers sei, wie man hierauf reagieren könne. Zum Ende der vergangenen Legislaturperiode wurde eine Klarstellung im Arbeitsschutzgesetz verabschiedet, wonach der Gesundheitsbegriff des Arbeitsschutzes unteilbar ist, also sowohl die Physis als auch Psyche erfasst. Dieser deklaratorische Hinweis sei notwendig gewesen, da sich manche Unternehmen bisher darauf beriefen, dass nur körperliche Belastungen vom Arbeitsschutzgesetz geregelt würden. Den Erlass einer Verordnung hielt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales jedoch nicht für erforderlich. Wie bereits

gesagt wurde, gäbe es in anderen Bereichen beispielsweise eine Gefahrstoffverordnung, Lärm- und Vibrationsverordnungen, die physische Einwirkungen betreffen. Eine Verordnung mache daher seiner Ansicht nach nur dann Sinn, wenn in dieser klare Handlungsanweisungen niedergeschrieben werden könnten, um so auch Rechtssicherheit zu bieten. Im Bereich psychischer Belastungen benötige man nach wie vor aber noch weitere Forschung und weitere Erkenntnisse. Wenn diese Forschung aber zu positiven Resultaten führe, dann würde auch über den Erlass einer entsprechenden Verordnung nachgedacht werden.

Bertram Brossardt als Vertreter der Arbeitgeberseite nahm zunächst einmal positiv zur Kenntnis, dass die IG Metall erkannt habe, dass eine Verordnung nicht in der Lage sei, Stress vollständig aus der Arbeit herauszubringen. Es sei umgekehrt gerade so, dass Stress zur Arbeit durchaus dazugehöre. Selbstverständlich aber müssten Erkrankungen – auch psychische – verhindert werden. Dafür sei ein Gesetz aber der falsche Weg. Die Frage nach der Prävention betreffe auch die Frage nach der unternehmerischen Freiheit und er sei der Überzeugung, dass man keine Gesetze, sondern „überzeugte Menschen“ brauche. Erforderlich sei auch eine größere Empirie. Hinzu käme, dass in den Unternehmen Rat angeboten und Fähigkeiten vermittelt werden müssten, wie mit diesem Thema umzugehen sei. Hier werde bereits einiges getan – und zukünftig werde man sich noch mehr darum bemühen. Aus entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnissen würden dann Beratung, Training und Verhaltensweise abgeleitet werden – dies aber nicht durch eine Verordnung, sondern durch überzeugte Menschen.

An dieser Stelle griff der Moderator *Ulrich Schäfer* die mehrfach genannte wissenschaftliche Forschung zu psychischen Belastungen auf und fragte *Prof. Dr. Florian Holsboer* nach dem derzeitigen Erkenntnisstand. Dieser wies darauf hin, dass es sich hierbei um eine komplizierte Frage handle. Zu beobachten sei in der Tat, dass sich die Gesamtzahl psychischer Erkrankungen seit ungefähr 10 Jahren verdoppelt habe. Aus dem bloßen Anstieg der Diagnosen dürfe aber nicht der Schluss gezogen werden, dass auch die Anzahl an Erkrankungen selbst zugenommen habe. Vielmehr sei die Zunahme ein Zeichen größerer Akzeptanz. Die Beschreibung „Burn-Out“, die oftmals den Grund der Verursachung nicht inneren, sondern äußeren Faktoren zuschreibe, habe dazu auch beigetragen. In Wirklichkeit handle es sich um Sonderformen depressiver Erkrankungen, die jedoch allzu

oft einen faden Beigeschmack hätten – nach dem Motto: „Der hat’s nicht geschafft, der ist weich, es war zu schwer für ihn“. Burn-Out sei dagegen gesellschaftlich akzeptabler und daraus resultierten auch die enormen Zuwüchse an Diagnosen.

Schäfer hakte daraufhin nach, ob es den Begriff Burn-Out denn weltweit gäbe oder ob dies nur eine deutsche Wortschöpfung sei. *Holsboer* erklärte, dass trotz des weltläufigen Wortlauts der Begriff „Burn-Out“ tatsächlich ein rein deutsches Unikum sei. Wenn er mit amerikanischen Kollegen über Burn-Out spreche, wüssten diese nicht, was hiermit gemeint sei. Der Begriff sei auch nicht in den offiziellen Diagnose Manuals der WHO oder der amerikanischen DSM-Diagnostik aufgenommen. Für ihn als Arzt sei die Bezeichnung aber auch unerheblich, denn er behandle keine Diagnosen, keine Modekrankheiten, sondern Erkrankungen, die sich aus Symptomen ergäben. In ein paar Jahren würden die Burn-Out Symptome bestimmt anders heißen. Worauf es aber ankäme, und das müsse man ernst nehmen, sei die wirkliche Depression. Stress sei etwas Schreckliches, obwohl er das einzige sei, was uns helfe, zu überleben. Eine Spezies, die nicht in der Lage ist, eine Stressreaktion zu haben, würde in der Evolution verschwinden. Wichtig sei aber, dass wir nach einer Stressexposition zu einer Normalisierung der Stressreaktion in der Lage seien. Der Anstieg von Adrenalin und Cortisol müsse sich – im Sinne Darwins – anpassen. Für diese Anpassung benötige man eine funktionstüchtige Stressreaktion. Betrachte man eineiige Zwillinge, von denen einer eine Depression aufweise, so würde das Zwillingsgeschwister mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % ebenfalls eine solche zeigen. Es gebe jedoch eine Gruppe von Menschen, die unter Dauerbelastung eine Depression bekämen, wenn sie hierfür eine Disposition haben, die weitestgehend genetisch bedingt sei. Die meisten Menschen würden unter Stress nicht krank. Nur wenn es um derartige Überlegungen gehe, dann würden plötzlich alle unzutreffender Weise so behandelt werden, als sei die Menschheit so etwas wie eineiige Zwillinge. Die Menschen haben jedoch große Unterschiede und das zeige sich auch in der Stressbelastbarkeit. Daher sei eine Antistressverordnung aus wissenschaftlicher Sicht nicht zielführend. Stress könne man nicht messen.

Schäfer wollte daraufhin von *Urban* wissen, wie man denn in der von der IG Metall entworfenen Antistressverordnung „Stress“ messen möchte. Dieser zeigte sich verwundert über diesen Diskussionspunkt. Seiner Ansicht nach sei man in der gegenwärtigen Diskussion

aus der Phase einer Problemdefinition bereits heraus. Für psychische Belastungen gäbe es eine hinreichende Evidenz. Welche Begriffe man hierfür verwende, sei sekundär. Mit der Verordnung sollten arbeitsbedingte, umfassende Zustände sowohl psychischer als auch physischer und emotionaler Erschöpfung erfasst werden. Das Thema sei nicht die Aufgliederung in einzelne Fachbegriffe, sondern die Tatsache, dass Druck in der Arbeitswelt zu Erkrankungen führe. Der Name „Antistressverordnung“ sei auch nur ein medienwirksamer Begriff. Der fachlich korrekte Begriff sei vielmehr „*Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychosoziale Belastungen bei der Arbeit*“. Diese Verordnung verinnerliche auch viele Ausführungen zum Beanspruchungs-Belastungs-Modell. Man habe sich von einem renommierten Forscher beraten lassen, wie man dem Ganzen auch quantitativ nachkommen könne. Entscheidend sei aber die Idee hinter der Verordnung, für die er werben möchte. Auch wenn das Phänomen Stress nicht so einfach in den Griff zu bekommen sei wie beispielsweise Gefahrenstoffe, so könne man aber doch Höchstgrenzen definieren, bei denen die medizinische und arbeitssoziologische Wissenschaft zu der Folgerung komme, dass es hier höchstwahrscheinlich zu Gesundheitsschäden kommen könne. Im Übrigen zeige doch die Tatsache, dass der Gesetzgeber das Arbeitsschutzgesetz mit der Aufnahme von Belastungsfaktoren und der Gefährdungsbeurteilung ergänzt habe, dass die empirische Evidenz offensichtlich hinreichend sei, den Normadressaten in die Pflicht zu nehmen. Verordnungen seien ein dynamischer Prozess, der auf wissenschaftlich neue Erkenntnisse angewiesen sei. Wie bei anderen Verordnungen auch, könnten diese fortlaufend eingearbeitet und so die Verordnung überarbeitet werden.

Huber nennt folgendes Beispiel: Aus der Arbeitszeitforschung sei bekannt, dass es gewisse Grenzen gebe, die zur Regeneration eingehalten werden müssten. Man kenne aus der Schichtarbeit verschiedene, mehr oder weniger gesundheitsbelastende, Modelle. Und man wisse auch, dass es sehr positive Effekte gebe, wenn diese arbeitsmedizinischen und arbeitssoziologischen Erkenntnisse eingehalten würden. Wenn es gelinge, eine Verordnung zu erlassen, dann habe dies insbesondere auch große Vorteile für Arbeitgeber: Durch eine Verordnung würden die ganzen bisher zerstreut vorzufindenden und unübersichtlichen Regelungen transparenter werden, indem sie in einem Bereich gebündelt wären. Außerdem müsse man sich in den Betrieben nicht mehr darüber streiten, was in die Gefährdungsbeur-

teilung hingehöre oder nicht. Alle Studien zeigten, dass dort, wo überhaupt Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt werden, nicht einmal in 20% der Fälle umfassende Gefährdungsbeurteilungen unter Einbezug der psychischen Belastungen erfolgen würden. Zuletzt würden klare rechtliche Regelungen Konflikte im Unternehmen reduzieren.

Darauf angesprochen lobte *Brossardt* zunächst die Tatsache, dass man heute überhaupt – im Gegensatz zu vor zehn Jahren – über diese Probleme spreche. Allerdings sei es notwendig, dass man zur Lösung des Problems die Ursachen genau identifiziere. Es gelte daher, die Arbeitsbedingungen, die zu diesen Problemen führen, festzustellen. Da man dies sehr ernst nehme, habe man Herrn *Prof. Holsboer* mit einer Studie beauftragt. Auch er selbst habe Erfahrung mit betroffenen Mitarbeitern gemacht und habe dann Rat und Orientierung gesucht. Der Ansatzpunkt für Unternehmen bestehe darin, Kausalitäten festzustellen, die auch aus der Sphäre des Arbeitgebers herrühren können, und herauszufinden, wie man diese Faktoren positiv beeinflussen könne – zum Beispiel durch das Training von Geschäftsführern, durch die Einrichtung einer Hotline, an die sich die Mitarbeiter wenden können und durch die Umsetzung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse in entsprechenden Projekten. Aber man brauche dafür keine Verordnung, sondern Engagement und Überzeugung.

Stowasser bestätigte eine steigende Akzeptanz des Themas in den Unternehmen. Man sehe ein, dass Deutschland nur dann wettbewerbsfähig sei, wenn die Mitarbeiter leistungsfähig seien, und dazu gehöre auch die geistig-mentale Leistungsfähigkeit. Die zweimal jährlich am Institut durchgeführten Trendbarometer bestätigten, dass die Arbeitszufriedenheit das dritt wichtigste Thema der Betriebs- und Arbeiterorganisation für die Wirtschaft darstelle, das Thema psychische Belastungen rangiere mittlerweile auf Platz 6. Was die Dynamik der Unfall- und Krankenstatistiken angehe, so sei eine Prävalenz von 30 % bei psychischen Störungen festzustellen. Langzeitstudien würden außerdem zeigen, dass es schon immer gewisse psychische Belastungen gegeben habe; man denke nur an den Kalten Krieg oder die Nachkriegszeit. Er wolle damit dem Thema aber nicht die Relevanz absprechen, sondern man müsse konsequent Gefährdungsbeurteilungen machen und da sehe er keine Möglichkeit, dies mittels einer Verordnung zu tun. Zum Beispiel, so *Stowasser*, könne man einem Unternehmer unmöglich vorschreiben, den Mitarbeitern soziale Kontakte zu ermöglichen. Auch die Diskussion um die Arbeitszeitgestal-

tung sei nicht neu. Konflikte werden immer bestehen und die Frage sei nicht, ob man etwas tun müsse, sondern wie die Probleme anzugehen seien, und hierfür gäbe es eine Vielzahl an Möglichkeiten. Eine Verordnung könne hier aber keine Klarheit schaffen.

Holsboer zeigte sich daraufhin beeindruckt von der Dynamik des Themas, wie zunächst ein „Burnout-Tsunami“ das Volk stresse, und wie nun alles daran gesetzt werde, den Stress zu bewältigen. Letztlich wollten aber doch alle Seiten das Gleiche, nämlich eine Verbesserung der Situation der Angestellten. Man müsse aber auch die Kirche im Dorf lassen, denn schließlich gäbe es heute so viel Freizeit wie nie zuvor. Überhaupt sei die Belastung um die vorletzte Jahrhundertwende in jeder Hinsicht höher gewesen als heute. Ihn erfreue aber, trotz der Diskussion um eine Verordnung, die parallele Entwicklung, dass für all diese Krankheitsfälle eine gute moderne Infrastruktur an Kliniken, Ärzten, auch Callcentern entstanden ist, an die sich Menschen, die im Privat- oder Arbeitsleben gestresst und überfordert seien, wenden könnten. Eine formelle statistische Erfassung von Stress, eine Diagnose via Fragebogen sozusagen, halte er aber nicht für möglich.

Urban betont nochmals die Suche nach einem Konsens in den diskutierten Fragen und erkannte an, dass zweifelsohne auf Ebene der Eigeninitiative in den Unternehmen durchaus viel Engagement herrsche. Man habe aber eben auch eine klinische Psychologie und könne empirische Erkenntnisse nutzen, um eine sinnvolle Verordnung zu erstellen. Er stellte sodann klar, dass Stress und Arbeitsbelastung zwar keine neuen Phänomene seien, dass es aber aufgrund des umfassenderen Zugriffs auf Lebenszeit auch neue Formen der tiefergehenden Belastung gäbe. Nicht zuletzt durch das Handy sei unter anderem eine Trennung von Arbeits- und Freizeit immer schwieriger möglich – von Entgrenzung der Arbeitszeit spreche hier die Arbeitssoziologie. Darüber hinaus betonte *Urban* eine mit dem demografischen Wandel einhergehende Veränderung von einem Arbeitgebermarkt zu einem Arbeitnehmermarkt. Auch vor diesem Hintergrund sei ein gesundheitsförderlicher Arbeitsplatz mit Blick auf die Attraktivität des Arbeitgebers ein Vorteil und keine Belastung für diesen. Er werbe daher dafür, auch aus Arbeitgebersicht die Potenziale einer solchen Verordnung ins Auge zu fassen. Ein wichtiger Vorteil sei auch, dass die Gesetzesform gleiche Bedingungen für alle schaffe und nicht diejenigen, die gesundheitsfördernde Maßnahmen treffen,

mit höheren Kosten und Wettbewerbsmaßnahmen als andere bestraft würden.

Abschließend sprach *Schäfer* den konkreten Vorschlag aus dem Gewerkschaftslager an, wonach nach Feierabend keine Mails oder SMS an Arbeitnehmer versandt werden dürften – eine Maßnahme, die bereits aus dem VW-Konzern sowie durch die Ministerin *von der Leyen* bekannt sei.

Schlegel berichtete von der Erfahrung im Arbeitsministerium, dass man selbstverständlich auch immer reflektierend den Blick ins eigene Haus richte und sich frage, ob man den nach außen kommunizierten Anforderungen auch selbst entspreche, bspw. im Bereich Werkverträge, aber eben auch, was die Erreichbarkeit auf Handys und Smartphones angehe. Hier habe man in einer Betriebsvereinbarung beschlossen, in welchen Fällen wer wann erreichbar sein soll, aber eben auch wann nicht. Die Resonanz im gesamten öffentlichen Dienst auf diese Vereinbarung sei positiv gewesen. Was aber das hier diskutierte Gesamtproblem angehe, so betont *Schlegel*, dass Lösungen jedenfalls auf betrieblicher Ebene gefunden werden müssten und dass beide Seiten ein vehementes Interesse an Lösungen hätten, Uneinigkeit dagegen lediglich bezüglich der Frage nach einer Gesetzesform bestünde. Nach seiner Ansicht sei aber die Frage wichtiger, was Arbeitsschutz denn überhaupt leisten könne. Letztlich könne ja kein paternalistisches System geschaffen werden, sondern es ginge um viele Einzelfragen – um Arbeitsumgebung und -organisation, um soziale Beziehungen im Betrieb etc. Hinsichtlich des Arbeitsplatzes und -raums gäbe es bereits Regelungen zur Größe, auch im Bereich Arbeitszeit existierten klare Vorstellungen. Problematisch erweise sich aber eine generelle Festlegung von Standards – und das sei ja bei der Form einer Verordnung erforderlich – im Bereich des sozialen Umgangs. Er bezweifle, dass man den Bereich des sozialen Miteinanders, des guten Umgangs, der Wertschätzung, des Respekts und der Anerkennung in Form von Vorschriften – womöglich noch strafbewehrt –, reglementieren könne. Und das sei dann auch der entscheidende Punkt, denn psychische Belastungen resultierten zu einem großen Teil aus Unzufriedenheit und Zurückgesetzfühlen. Daher sei gerade dieser Bereich einer gesetzlichen Regelung außerordentlich schwer zugänglich.