

Regulativer Rahmen und programmatische Aktivitäten zur psychischen Gesundheit in der Arbeitswelt

L. Adolph
J. Michel

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Dortmund

ABSTRACT / ZUSAMMENFASSUNG

Regulatory framework and programmed activities for mental health in the workplace

Stress at work and psychosocial risks are the subject of different regulatory standards and programmatic activities in the wider German occupational health and safety system. This article contributes to a better understanding of different aspects, objectives and dimensions, but without claiming to be exhaustive. It focuses instead on differences and opportunities for synergies of the different approaches. Finally, conclusions are drawn for further activities.

Keywords: psychological risks – occupational safety – framework requirements – activities

ASU Arbeitsmed Sozialmed Umweltmed 2018; 53 (Sonderheft): 44–50

Regulativer Rahmen und programmatische Aktivitäten zur psychischen Gesundheit in der Arbeitswelt

Psychische Belastungen und Gefährdungen sind Gegenstand von verschiedenen regulativen Werken und programmatischen Aktivitäten in der erweiterten Systematik des deutschen Arbeitsschutzes. Der Beitrag gibt einen Überblick über die verschiedenen Inhalte, Zielsetzungen und Ebenen ohne den Anspruch einer erschöpfenden Darstellung. Vielmehr sollen einerseits die Unterschiede und andererseits die Möglichkeiten des Zusammenwirkens der verschiedenen Ansatzpunkte ersichtlich werden. Schlussfolgerungen für weitere Aktivitäten werden gezogen.

Schlüsselwörter: psychische Belastungen – Arbeitsschutz – Rahmenbedingungen – Aktivitäten

Einleitung

Angesichts der in zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen nachgewiesenen Bedeutung psychischer Belastung in der Arbeitswelt und der Vielzahl der Faktoren, die hierbei eine Rolle spielen, erscheint es konsequent, dass diese durch die Arbeitsschutzpolitik inzwischen verstärkt in den Blick genommen und adressiert werden. Hierbei geht es ganz wesentlich um die Frage, wie Betriebe handeln können und müssen, um die Belastung der Beschäftigten zu optimieren, d. h. Stressoren zu reduzieren und Ressourcen zu stärken.

Betriebliche Handlungsoptionen und konkretes Handeln entfalten sich dabei vor dem Hintergrund und unter dem Einfluss spezifischer Rahmenbedingungen, konkret den im System des Arbeitsschutzes verankerten gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen zum Schutz der Beschäftigten.

Staatliche Regulation ist aber nur ein Ansatzpunkt zum Schutz der Beschäftigten. Einen anderen Ansatz verfolgen Programme, Kampagnen und Aktivitäten unterschiedlicher arbeits- und gesundheitspolitischer Akteure, die bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen im konkreten Betrieb sowie der Entwicklung von Kompetenzen und dem Handeln von betrieblichen Akteuren und Arbeitsschutzverantwortlichen ansetzen.

Die nachfolgende Darstellung erhebt weder den Anspruch, den regulativen Rahmen vollständig darzustellen, noch die zahlreichen Programme, Initiativen und Angebote auf den unterschiedlichen

politischen und institutionellen Ebenen in Gänze abzubilden. Stattdessen werden die Systematik und die in diesem Zusammenhang zentralen Gesetze, Verordnungen und Regeln im Überblick dargestellt sowie eine Strukturierung betriebsorientierter Angebote nach Zielen, Zielgruppen und Akteuren aufgezeigt.

Allgemeine Systematik der Regulation

Die Regulierung von Aspekten der psychischen Gesundheit und psychischen Gefährdungen bei der Arbeit erfolgt in einem Mehrebenen- und Multiakteurssystem. Dies umfasst die Setzung von Regeln und die Vereinbarung von Rahmenrichtlinien auf supranationaler Ebene durch die Europäische Union und reicht im nationalen Zusammenhang von zentralen Gesetzeswerken wie dem Arbeitsschutzgesetz über Verordnungen und technische Regeln bis hin zur Normung und den Vorschriften und Branchenregeln im autonomen Satzungsrecht der Unfallversicherungsträger.

Eine systematische Betrachtung der regulativen Ansätze, die sich mit psychischer Gesundheit in der Arbeitswelt befassen zeigt, dass auf den unterschiedlichen Ebenen regulative Anforderungen in unterschiedlichen Konkretisierungs- und Verbindlichkeitsgraden vorliegen. Dabei wird auf den höheren Ebenen die Notwendigkeit zur Berücksichtigung psychisch relevanter Faktoren benannt, konkrete Gestaltungsanforderungen werden dann auf untergeordneten Hierarchieebenen formuliert. Gegenläufig nimmt innerhalb dieser

Tabelle 1: Ebenen der Regulation und ausgewählte Regeln mit Bezug zu psychischer Gesundheit

Table 1: Levels of regulation and selected rules relating to mental health

Ebene der Regulierung/Standards	Beispielhafte Regelwerke	Bezüge zur psychischen Gesundheit
Europäische Rahmenrichtlinie	Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391 EWG), Artikel 5	„Der Arbeitgeber ist verpflichtet, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit betreffen , zu sorgen.“
Europäische Richtlinie	Maschinenrichtlinie 2006/ 42/EG Anhang I	„... psychische Fehlbeanspruchung des Bedienungspersonals (muss) auf das mögliche Mindestmaß reduziert sein ...“
Nationales Gesetz	Arbeitsschutzgesetz	„Die Arbeit ist so zu gestalten, dass eine Gefährdung für das Leben sowie die physische und die psychische Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird ...“
Nationale Verordnung	Neue BetrSichV (2015)	„Grundsätze einer menschengerechten Gestaltung der Arbeit zu berücksichtigen: die Arbeitsmittel (...) sowie die psychische Belastung der Beschäftigten .“
Technische Regel	TRBS 1151	„Insbesondere gehören dazu sowohl die Minimierung von Fehlbeanspruchungen der Beschäftigten als auch die Erweiterung der Kenntnisse, der Fähigkeiten und der Fertigkeiten der Beschäftigten, um diese an die Arbeiterfordernisse anzupassen.“
Normung	DIN EN ISO 6385: Grundsätze der Ergonomie	„... , müssen die mit den Arbeitsmitteln verbundenen psychischen Aspekte ebenso beachtet werden wie die körperlichen/mechanischen Faktoren.“

Regelungshierarchie der Grad der Verbindlichkeit von oben nach unten ab. So haben etwa die technischen Regeln keinen bindenden Charakter, lösen jedoch die „Vermutungswirkung“ aus, was bedeutet, dass ein Erfüllen der Kriterien staatlicher Regeln grundsätzlich mit dem Erfüllen der gesetzlichen Anforderungen einhergeht. Die Vermutungswirkung wird auch von harmonisierten europäischen Normen ausgelöst, etwa jenen zur Konkretisierung der Maschinenrichtlinie (Richtlinie 2006/42/EG). Hier wird unter dem Aspekt der ergonomischen Gestaltung von Maschinen, auch auf die Berücksichtigung kognitiver, psychischer Aspekte bei der Gestaltung hingewiesen.

Eine grundsätzliche Ermächtigung zum regulativen Handeln findet sich auf europäischer Ebene im Artikel 5 der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391 EWG), der Arbeitgeber verpflichtet, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit betreffen, zu sorgen, was auch psychosoziale Faktoren einschließt (→ **Tabelle 1**).

Ausgewählte Rechts- und Regelsetzung im Kontext psychischer Gesundheit in der Arbeitswelt in Deutschland

Im nationalen Kontext wird das Thema psychischer Belastung bei der Arbeit in einer Reihe von Gesetzen und Verordnungen aus dem unmittelbaren Arbeitsschutzkontext z. B. dem Arbeitsschutzgesetz, der Arbeitsstättenverordnung oder der Betriebssicherheitsverordnung adressiert. Teilweise werden psychische Belastungen explizit genannt wie etwa im Arbeitsschutzgesetz. Teilweise ergibt sich der Bezug implizit aus den Schutzziele des Gesetzes, wie etwa beim Arbeitszeitgesetz. Relevante Rechts- und Regelsetzungen finden sich darüber hinaus auch in solchen Gesetzen und Verordnungen, in denen die Strukturen des Arbeitsschutzsystems, die Zuständigkeiten, Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Akteure sowie deren Zusammenarbeit adressiert werden, wie etwa im Arbeitssicherheitsgesetz oder der DGUV Vorschrift 2.

Außer in den Gesetzen aus dem engeren Arbeitsschutzzusammenhang werden Aspekte der psychischen Gesundheit von Beschäftigten auch in den gesetzlichen Grundlagen zur betrieblichen Prävention (SGB V, Präventionsgesetz), zum Betrieblichen Einglie-

derungsmanagement (SGB IX) und den Regelungen zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (Verordnung zur Arbeitsmedizinischen Vorsorge (ArbMedVV) adressiert.

Schließlich existieren mit den konsentierten Leitlinien und Empfehlungen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) zum Thema Psychische Gesundheit Regelungen, die zwischen den wichtigsten Arbeitsschutzakteuren abgestimmt sind und eine gleichgerichtete Beratung und Überwachung der Aufsichtsdienste sicherstellen sollen.

Regulation im Rahmen der Arbeitsschutzgesetze und -verordnungen

Arbeitsschutzgesetz

Das 1996 in Kraft getretene Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) und die dort verankerten Arbeitgeberpflichten sind für den Schutz der psychischen Gesundheit von besonderer Bedeutung. Nach § 4 ArbSchG ist Arbeit so zu gestalten, dass Gefährdungen für das Leben sowie die physische und die psychische Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird. Konkretisiert wird diese Forderung im § 5 des ArbSchG, in dem die Pflicht zur Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung festgeschrieben ist und psychische Belastungen bei der Arbeit als eine mögliche Gefährdung genannt sind. Diese zusätzliche Klarstellung, die explizite Erwähnung der psychischen Belastungen im Gesetz, erfolgte 2013 nach intensiven fachpolitischen Debatten über Ursachen und Verantwortlichkeiten für eine Gefährdung psychischer Gesundheit und der Sinnhaftigkeit einer gesonderten Verordnung. Es bleibt allerdings anzumerken, dass die integrative Berücksichtigung bereits im Sinne des Gesetzes von 1996 war.

Arbeitszeitgesetz

Das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) und die ihm zugrunde liegenden Schutzziele bilden ein zentrales Element des regulativen Rahmens zum Thema psychische Gesundheit in der Arbeitswelt, auch wenn diese im Gesetz nicht explizit genannt ist. Sein Regelungsbereich umfasst mehrere für die psychische Gesundheit zentrale Aspekte



Die Arbeitsschutzgesetze und -verordnungen und die dort verankerten Arbeitgeberpflichten sind für den Schutz der psychischen Gesundheit von besonderer Bedeutung

wie Höchstarbeits- und Ruhezeiten, Schicht- und Nachtarbeit, die Sonntagsruhe oder Pausen.

Arbeitssicherheitsgesetz

Das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Arbeitssicherheitsgesetz, ASiG) regelt die Zuständigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen und Kooperationsverpflichtungen der drei genannten Professionen. Das ASiG formuliert im § 3 die Aufgaben der Betriebsärzte, die unter anderem darin bestehen, den Arbeitgeber zu arbeitspsychologischen Fragen zu beraten. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die allgemeinen Vorsorgeuntersuchungen nach § 3 ASiG, die als primärpräventiver Ansatz dem Erkennen individueller psychischer Beanspruchungen und ihrer möglichen Erkrankungsfolgen dienen können.

Die Aufgaben der Fachkräfte für Arbeitssicherheit sind in § 6 des ASiG genannt. Hierzu zählt die in § 6,1 ausgeführte Beratung der Arbeitgeber im Hinblick auf die Gestaltung der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufs und der Arbeitsumgebung sowie allgemein die Beurteilung der Arbeitsbedingungen, womit Faktoren, die auf die psychische Gesundheit wirken, mit eingeschlossen sind.

Verordnungen

Die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) und die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) sind wesentliche Verordnungen zur sicheren und gesunden Gestaltung von Einflussfaktoren, die aus der Technik oder den Umgebungsbedingungen resultieren. Die Betriebssicherheitsverordnung stellt hierbei die grundsätzliche Notwendigkeit der Berücksichtigung psychischer Belastungen bei der Verwendung von Arbeitsmitteln heraus (§ 3, Abs. 2 BetrSichV) und umfasst damit auch die, vor dem Hintergrund des Wandels der Arbeit besonders bedeutsamen, Themen der Mensch-Maschine- und Mensch-Rechner-Interaktion. Die Arbeitsstättenverordnung adressiert die psychischen Belastungen an mehreren Stellen, in erster Linie im § 3a, in dem auf die Berücksichtigung physischer und psychischer Belastungen bei der Gefährdungsbeurteilung hingewiesen wird, sowie im Anhang „Anforderungen und Maßnahmen für Arbeitsstätten nach

§ 3 Absatz 1“, in dem unter anderem die Anforderungen hinsichtlich der Umweltfaktoren Licht, Lärm und Klima sowie spezifische Aspekte der Bildschirmarbeit benannt werden.

Auch in der Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (Arb-MedVV) wird die psychische Gesundheit explizit genannt. Arbeitsmedizinische Vorsorge dient „... der Beurteilung der individuellen Wechselwirkungen von Arbeit und physischer und psychischer Gesundheit und der Früherkennung arbeitsbedingter Gesundheitsstörungen sowie der Feststellung, ob bei Ausübung einer bestimmten Tätigkeit eine erhöhte gesundheitliche Gefährdung besteht ...“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 2). Im arbeitsmedizinischen Kontext hat sich auch der Ausschuss für Arbeitsmedizin (AfAMed) in den vergangenen Jahren mit dem Thema der psychischen Gesundheit beschäftigt und unter anderem in seiner Arbeitsmedizinischen Empfehlung (AME) „Psychische Gesundheit im Betrieb“ beschrieben, wie Betriebsärzte dazu beitragen können, die psychische Gesundheit der Beschäftigten zu erhalten oder wiederherzustellen (Ausschuss für Arbeitsmedizin 2016).

Verordnungsinitiative

Über die existierenden Verordnungen zum Schutz der Beschäftigten vor den negativen Folgen psychischer Belastung bei der Arbeit hinaus, wird von Seiten der Gewerkschaften, konkret der IG Metall, und Teilen der Politik seit längerem und wiederholt eine Verordnung zum Schutz vor Gefährdungen durch psychische Belastung bei der Arbeit, eine so genannte „Anti-Stress-Verordnung“ (IG Metall Vorstand 2012, 2014), gefordert. In der Begründung hierfür wird eine Regelungslücke im existierenden Gesetzes- und Regelwerk konstatiert, die dazu führt, dass trotz des zunehmenden Anteils psychischer Erkrankungen am Krankheitsgeschehen psychische Belastungen in der betrieblichen Praxis nicht im ausreichenden Maße beachtet werden, da diese im Arbeitsschutzhandeln der Aufsichtsbehörden eine zu geringe Rolle spielen und ganzheitliche Gefährdungsbeurteilungen unter Berücksichtigung psychischer Belastungen zu selten erfolgen. In einer verbindlichen und konkreten Regelung, die rechtstechnisch, so der Vorschlag, als Verordnung durch die Bundesregierung auf Basis des § 18 ArbSchG erlassen und durch Regeln konkretisiert werden könnte, wird durch die Initiatoren die beste Möglichkeit gesehen, bei den genannten Punkten Fortschritte zu erzielen.

DGUV Vorschrift „Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit“

Im autonomen Recht der Unfallversicherungsträger, konkret in der Unfallverhütungsvorschrift „Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (DGUV Vorschrift 2, 2012) werden psychische Belastungen ebenfalls erwähnt. So werden im Grundbetreuungsteil Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte angehalten, Elemente des Arbeitssystems auch unter Beachtung arbeitspsychologischer Fragen zu überprüfen. Darüber hinaus haben sie die Aufgabe, im Rahmen der betriebspezifischen Betreuung den Arbeitgeber bei der Gestaltung von betrieblichen Programmen, Strategien und Kampagnen zur Bewältigung psychischer Belastungen zu unterstützen.

Leitlinien und Empfehlungen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) ist eine im Arbeitsschutzgesetz und im SGB VII verankerte Plattform von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern. In ihrer zweiten Arbeitsphase von 2013 bis 2018 beschäftigt sich die GDA in einem ihrer drei Arbeitsprogramme mit arbeitsbedingter psychischer Belastung. Übergeordnetes Ziel des GDA-Arbeitsprogramms „Psyche“ ist die flächendeckende Umsetzung von Maßnahmen zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit und die Vermeidung von Gesundheitsrisiken durch psychische Belastungen. Um diese zu erreichen, wurden die Information, Sensibilisierung und Qualifizierung der betrieblichen und überbetrieblichen Akteure im Arbeits- und Gesundheitsschutz, die Identifizierung oder Erarbeitung geeigneter Vorgehensweisen für Gefährdungsbeurteilungen, die Verbreitung guter Praxisbeispiele und die Umsetzung betrieblicher Gestaltungslösungen als Teilziele definiert.

Aufgrund der exponierten Rolle der Gefährdungsbeurteilung als zentralem Instrument des Arbeitsschutzes ist die Erhöhung der Handlungssicherheit der Betriebe und des Aufsichtspersonals in diesem Bereich von besonderer Relevanz. Notwendige Bedingungen hierfür waren die Konkretisierung und Konsentierung der Anforderungen an die Betriebe bei der Berücksichtigung psychischer Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung sowie die Verständigung darüber, welche Kompetenzen die Akteure hierfür benötigen und wie eine gleichgerichtete Beratung und Überwachung der Betriebe durch die GDA-Träger realisiert werden kann. Die GDA-Leitlinie „Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz“ konkretisiert im Sinne des § 21 Abs. 3 Nr. 1 ArbSchG und des § 20 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII die methodischen Vorgehensweisen der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden bzw. Unfallversicherungsträger für die Beratung und Überwachung der Betriebe. Hierdurch sichert sie ein einheitliches Verständnis, gleichwertige Beurteilungen von betrieblichen Situationen und das Ineinandergreifen der verschiedenen Beratungs- und Überwachungsstrategien.

Regulation in Gesetzen und Verordnungen außerhalb des unmittelbaren Arbeitsschutzzusammenhangs

Präventionsgesetz (SGB V)

In dem im Juni 2015 verabschiedeten „Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention“ (PrävG) ist als Ziel de-

finiert, psychische Erkrankungen zu verhindern. Das Gesetz zielt allgemein darauf ab, die Gesundheitsförderung und Prävention in den verschiedenen Lebenswelten der Menschen zu stärken und im Arbeitskontext insbesondere das Zusammenwirken von betrieblicher Gesundheitsförderung und Arbeitsschutz zu verbessern. Hierfür sollen die arbeitsweltbezogenen Ziele und Aktivitäten der Nationalen Präventionskonferenz (NPK) sowie die Ziele und Handlungsfelder der Gesetzlichen Krankenversicherung im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung die im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) beschlossenen Ziele des Schutzes und der Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingten psychischen Belastungen berücksichtigen (§ 20, 20a–c).

Betriebliches Eingliederungsmanagement (SGB IX)

Seit dem Jahr 2004 existiert die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung eines Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM). Die konkreten Vorschriften hierzu finden sich im Neunten Sozialgesetzbuch (SGB IX), § 84 (Prävention), Abs. 2. Dort ist geregelt, dass Arbeitgeber allen Beschäftigten, die innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen arbeitsunfähig sind, ein BEM anbieten müssen. Im Rahmen des BEM-Verfahrens hat der Arbeitgeber zu klären, „wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden wird und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann.“

Programme und Aktivitäten zur Förderung psychischer Gesundheit

Trotz zahlreicher Belege für die Bedeutung psychischer Belastungen in der Arbeitswelt und vorhandener regulativer Vorgaben erfolgt die systematische Auseinandersetzung mit dem Thema in den Betrieben immer noch eher zögernd.

Eine effektive und nachhaltige Förderung psychischer Gesundheit ist nicht allein durch Regulation und die damit verbundenen Verfahren und Instrumente zu erreichen. Vielmehr müssen auch die Betriebe zum Umgang mit einer betrieblichen und tätigkeitsbedingten Spezifik psychischer Belastung und zur Umsetzung geeigneter Maßnahmen befähigt werden. Eine besondere Rolle kommt hierbei den betrieblichen Arbeitsschutzakteuren, den betrieblichen Sozialpartnern, Führungskräften und auch den Beschäftigten selbst zu.

Bei diesen entsprechendes Wissen aufzubauen und Kompetenzen zu entwickeln, sie bei der Implementierung und Anwendung von Konzepten und Instrumenten zu unterstützen und Prozesse, die einen sachgerechten und betrieblich angemessenen Umgang mit psychischen Belastungen ermöglichen, zu etablieren, ist das Ziel zahlreicher Programme, Initiativen und Aktivitäten für die betriebliche Ebene.

Dabei fokussieren nicht alle in diesem Zusammenhang relevanten Programme und Initiativen explizit auf das Themenfeld der psychischen Gesundheit in der Arbeitswelt. Häufig wird das Thema auch innerhalb eines größeren Zusammenhangs aufgegriffen, etwa im Rahmen von Beratungs- oder Schulungsangeboten der Gesetzlichen Krankenkassen zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement oder der Betrieblichen Gesundheitsförderung. Auch in Angeboten aus dem weiteren arbeitspolitischen Kontext, etwa der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA), in deren Mittelpunkt die Verbes-

serung der Qualität von Arbeitsbedingungen steht, wird psychische Gesundheit als Querschnittsthema moderner Unternehmens- und Personalpolitik auch in solchen Projekten und Zusammenhängen thematisiert, deren primärer Fokus ein anderer ist, z.B. demografische Entwicklungen, Führung, Qualifizierung, Organisationsentwicklung oder Ähnliches.

Systematisierung von Programmen und Aktivitäten zu psychischen Belastungen auf der betrieblichen Ebene

Eine Systematisierung solcher Programme, Initiativen oder Kampagnen zu psychischen Belastungen auf der betrieblichen Ebene kann anhand dreier Strukturmerkmale erfolgen:

- Zielsetzung des Angebots,
- Zielgruppe(n),
- Träger und Akteure.

Ziele

Bei den Zieldimensionen der Programme lassen sich idealtypisch Sensibilisierung und Information, Entwicklung und Verbreitung von Lösungsansätzen, Handlungshilfen und Instrumenten sowie die Kompetenzentwicklung bei betrieblichen (Arbeitsschutz-)Akteuren unterscheiden. In der Praxis sind jedoch hybride und mehrdimensionale Zielsetzungen nicht selten.

Durch Sensibilisierung und Information sollen Organisationen, Akteure und Beschäftigte ein Bewusstsein für die Relevanz psychischer Gesundheit in der Arbeitswelt sowie deren grundlegende Faktoren und ihrer Wechselwirkungen entwickeln und in einem zweiten Schritt Möglichkeiten zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema erhalten. Entsprechende Angebote verfolgen oftmals einen dezidiert niedrigschwelligen Ansatz: Besonderes Vorwissen wird nicht vorausgesetzt, die eingesetzten Medien und Formate sind einfach zugänglich und nutzbar, Darstellungsweise und Sprache leicht verständlich.

Bei der Entwicklung und Verbreitung von Lösungsansätzen, Handlungshilfen oder Instrumenten besteht die besondere Herausforderung oftmals darin, Angebote zu entwickeln, die wissenschaftliche Erkenntnisse aufgreifen, und diese so auszugestalten, dass sie an betriebliche Ausgangslagen, Handlungslogiken und Praktiken anschlussfähig sind. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang Handlungshilfen zur Umsetzung gesetzlich vorgeschriebener Unternehmerpflichten – etwa der Gefährdungsbeurteilung – oder empfohlener Verfahren und Vorgehensweisen, etwa zu gesundheitsförderlichem Führungsverhalten. Darüber hinaus werden in diesem Zusammenhang oftmals betriebliche Best-Practice-Beispiele und Benchmark-Ansätze genutzt, mit denen Unternehmen erfolgreiche Umsetzungsbeispiele „auf Augenhöhe“ näher gebracht werden und der eigene Status bzw. Entwicklungsstand im Vergleich mit anderen Unternehmen betrachtet werden kann. Die Verbreitung von Lösungsansätzen und Instrumenten ist häufig auch mit Maßnahmen zur Nutzung von Beratungsangeboten verknüpft, zu deren Nutzung Unternehmen motiviert werden und die hierfür unter bestimmten Voraussetzungen – z.B. als KMU – auch Fördermittel in Anspruch nehmen können, beispielsweise aus dem BMAS-Förderprogramm „unternehmenswert: Mensch“.

Letztlich existieren zahlreiche Programme und Initiativen, bei denen die Entwicklung individueller Kompetenzen im Vordergrund

steht. Die konkrete Zielsetzung reicht dabei von eng verhaltenspräventiv orientierten Angeboten zur individuellen Stressbewältigung für Beschäftigte, über die Entwicklung gesundheitsförderlichen Führungsverhaltens bis hin zu spezifischen Angeboten für Experten des Arbeitsschutzes.

Zielgruppen

Fachkräfte des betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsschutzes, Unternehmer und Führungskräfte sowie Beschäftigte und deren Vertretungen sind die Hauptzielgruppen entsprechender Angebote. Deren Aufgaben, Zuständigkeiten, Handlungs- und Einflussmöglichkeiten differieren ebenso wie das vorhandene Wissen zum Thema psychischer Belastung und psychischer Gesundheit. Praxisgerechte Angebote sind sensibel für diese Heterogenität und richten ihre Angebotsformate danach aus. Insbesondere Führungskräfte in KMU stehen dabei häufig im Mittelpunkt, da diese durch ihre Aufgaben und Rollen starken Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten haben, in deren Aus- und Weiterbildung das Thema psychischer Gesundheit in der Regel aber keine bedeutenden Rolle spielt.

Trägerschaft

Die vorhandenen Programme und Initiativen lassen sich auch hinsichtlich ihrer Trägerschaft unterscheiden. Diese finden sich auf unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen (EU, Bund, Bundesländer), bei den Unfallversicherungsträgern, den Krankenkassen sowie einer Vielzahl weiterer Akteure aus arbeits-, gesundheits- oder sozialpolitischen Zusammenhängen sowie auf der Ebene der Wirtschafts- und Branchenverbände und der Gewerkschaften.

Von besonderer Bedeutung sind dabei diejenigen Institutionen und Initiativen, in denen Partner mit unterschiedlichen Zugängen, Kompetenzen, Verantwortungen und Aufgaben kooperieren. Ein Beispiel hierfür auf EU-Ebene ist die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (EU-OSHA), in der nicht nur die Regierungen der europäischen Mitgliedsstaaten sowie die EU-Kommission zusammenarbeiten, sondern über deren Verwaltungsrat auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in die strategische Planung eingebunden sind.

Eines der Hauptziele der in den Jahren 2014 bis 2015 durchgeführten Kampagne „Gesunde Arbeitsplätze – den Stress managen“ der EU-OSHA war die „Sensibilisierung und Verbesserung der Kenntnisse in Bezug auf Stress und psychosoziale Risiken am Arbeitsplatz“ (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, o.J.).

Akteurübergreifende Initiativen mit Zielsetzungen im Feld psychischer Gesundheit existieren auch im nationalen Kontext. Zu nennen ist an dieser Stelle zunächst die zwar nicht formal institutionalisierte, aber vom Gedanken gemeinsamer Umsetzungsverantwortung getragene Kooperation von Bundesregierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften, die in der „Gemeinsamen Erklärung Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt“ des BMAS, der BDA und des DGB (2013) zum Tragen kommt.

Darin wird betont, dass der Schutz vor gesundheitlichen Risiken sowohl aus ethischen als auch aus ökonomischen Gründen verbessert werden muss und hierfür das Wissen über mögliche Gefährdungen, deren Vermeidung und die damit verbundenen Verfahren

Table 2: Beispiele von Programmen und Aktivitäten zu psychischer Gesundheit auf der betrieblichen Ebene
Table 2: Examples of mental health programmes and activities at company level

Ebene und Akteur	Zielsetzung	Zielgruppe	Beispiel
Europäische Union: EU-OSHA	Sensibilisierung	Arbeitgeber und Beschäftigte, Schwerpunkt KMU	Kampagne „Manage Stress“
National: BMAS und Sozialpartner	Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen und Umsetzung betrieblicher Prävention	Alle Akteure des überbetrieblichen und betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes	Gemeinsame Erklärung Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt des BMAS, BDA und DGB
National: INQA	Entwicklung und Verbreitung von Lösungsansätzen und Instrumenten	Führungskräfte, Arbeitnehmervertreter, Beschäftigte, Berater in unterschiedlichen Branchen, Betriebsgrößen	PSYGA

gestärkt werden soll. Im Teil III der Gemeinsamen Erklärung werden die Aktivitäten von Bundesregierung und Sozialpartnern genannt, mit denen sie die Rahmenbedingungen und die Umsetzung betrieblicher Prävention positiv weiterentwickeln wollen. Ein Schwerpunkt hierbei bildet die Erhöhung der Handlungssicherheit bei der Durchführung von Maßnahmen, die insbesondere durch die Information und Fortbildung betrieblicher Akteure und die Bereitstellung von Handlungshilfen zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung im Hinblick auf psychische Belastung und zur menschengerechten Arbeitsgestaltung gefördert werden soll. Bei der Umsetzung der geplanten Aktivitäten spielen die etablierten Koordinations- und Kooperationsinstitutionen eine wichtige Rolle.

Ein weiteres Beispiel ist die Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA), in der Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft und der Gewerkschaften sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Arbeits- und Sozialministerkonferenz zusammenarbeiten. Wichtigstes Element der Initiative zum Thema psychische Gesundheit in der Arbeitswelt ist das Projekt „PSYGA“ mit seinem umfassenden Informationsangebot und zahlreichen praxisnahen Leitfäden und Handlungshilfen (www.psyga.info). Diese liegen in differenzierter Form für unterschiedliche Branchen und Zielgruppen, z. B. Führungskräfte, Fachkräfte des Betrieblichen Gesundheitsmanagements, Beschäftigte, vor.

Wegen ihrer programmatischen Arbeit ist auch die bereits dargestellte, gesetzlich verankerte Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) als Initiative von Bund, Ländern und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung nochmals zu nennen.

Da eine große Zahl der Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte in Befragungen der GDA eingeräumt hat, im Themenfeld psychische Belastungen nicht über ausreichendes Wissen und angemessene Kompetenzen zu verfügen, hat das GDA-Psyche-Programm seine Aufmerksamkeit auch auf die individuelle Kompetenzentwicklung der wichtigsten betrieblichen Akteure gerichtet. Mit den „Empfehlungen zur Qualifizierung betrieblicher Akteure für die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“ (Leitung des GDA-Arbeitsprogramms Psyche 2017a) wurde eine Richtschnur für Struktur, Umfang und Inhalt von Qualifizierungsangeboten entwickelt, die zur Konvergenz und Qualitätssicherung entsprechender Angebote beiträgt.

Die GDA-Publikation „Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“ (Leitung des GDA-Arbeitsprogramms Psyche 2017b) richtet sich an Arbeitgeber, Füh-

rungskräfte, betriebliche Interessenvertretungen, Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte. Die „Empfehlungen“ erläutern in sieben Schritten die Vorgehensweisen, Methoden und Instrumente zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung und beschreiben damit einen Korridor, innerhalb dessen sich die konkrete Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung bewegen sollte.

Die in **Table 2** skizzierten Programme und Angebote wurden bewusst aus den genannten Akteurskonstellationen ausgewählt und veranschaulicht anhand ihres Beispiels die unterschiedlichen Zielsetzungen und Zielgruppen.

Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass regulatorische und programmatische Aktivitäten und Maßnahmen zur Förderung psychischer Gesundheit in großer Zahl vorhanden sind. Zudem wird deutlich, dass Zielsetzungen, normative Texte, Maßnahmen, Programme, Instrumente und Handreichungen auf den verschiedenen Ebenen des Arbeitsschutzsystems vorliegen und auch weiterhin erarbeitet werden. Diese Vielfalt von Akteuren und Ansatzpunkten kann dabei durchaus als Vorteil betrachtet werden, da sie wertvolles Potenzial für das Zusammenwirken komplementärer Kompetenzen in gemeinsamen Aktivitäten bietet und so Synergieeffekte entstehen können, die es weiter zu fördern gilt.

Allerdings sind sicherlich noch nicht alle Fragen und Herausforderungen erfasst oder zumindest nicht hinreichend konkret betrachtet und beantwortet. Dies betrifft ganz wesentlich Kriterien zur Bewertung von Arbeitssituationen. Wie kann man in den Betrieben sichere Einschätzungen hinsichtlich der Gefährdungen durch psychische Belastungen befördern?

Grundlegend ist eine weitere Verbesserung der wissenschaftlichen Fundierung von Messsystemen und Bewertungskriterien sowie etwaigen Grenzwerten und Maßnahmen. Allerdings liegt in der Logik des wissenschaftlichen Messens allein nicht die Lösung der betrieblichen Herausforderungen. Ein gegebenenfalls schlechtes Aufwand-Nutzen-Verhältnis sowie die Praktikabilität stehen wissenschaftlichen methodischen Ansprüchen in der Praxis oft entgegen. Pragmatische Vorgehensweisen, die aber in ihrer methodischen Elaboriertheit den abschätzbaren Risiken angemessen sein müssen, sollen möglich sein.

Für die Beschäftigten müssen bei kritischen Bedingungen vor allem Maßnahmen zur Verbesserung wirksam umgesetzt werden. Und für die Betriebe ist eine „Prozesssicherheit“ anzustreben, so dass

diese die Frage „Kümmern wir uns mit angemessener Kompetenz und Methodik um die Förderung psychisch gesunder Arbeitsbedingungen?“ mit „Ja“ beantworten können. Somit tritt die Bedeutung der betrieblichen Prozessgestaltung für den Umgang mit psychischer Belastung in den Vordergrund. Das Einhalten von Standards für einen angemessenen betrieblichen Prozess spielt eine wesentliche Rolle.

Das Gesamtbild von Regulation und programmatischen Aktivitäten setzt sich aus vielen Mosaiksteinen zusammen, die im vorliegenden Text nur beispielhaft aufgezeigt werden können. Die Kehrseite dieser Vielfalt besteht in einer gewissen Intransparenz, so dass die Gesamtheit der regulativen Anforderungen, aber auch der Unterstützungsangebote und Hilfsmittel für viele betriebliche Akteure schwierig zu erfassen sind. Die wirksame Kommunikation und die Vermittlung der vorhandenen Informationen stellen deshalb die Hürde dar, die noch vor der betrieblichen Umsetzung zu nehmen ist. Weitere Anstrengungen, die Thematik in die Betriebe zu transferieren und dort Lösungswege aufzuzeigen, sind deshalb erforderlich.

Interessenkonflikt: Die Autoren geben an, dass keine Interessenkonflikte vorliegen.

Literatur

- ArbMedVV: Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge (ArbMedVV) vom 18. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2768), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung vom 15. November 2016 (BGBl. I S. 2549).*
- ArbSchG: Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG) vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), zuletzt geändert durch Artikel 427 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).*
- ArbStättV: Verordnung über Arbeitsstätten vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2681)*
- ArbZG: Arbeitszeitgesetz vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170, 1171), zuletzt geändert durch Artikel 12a des Gesetzes vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2500).*
- ASiG: Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1885), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 868).*
- BetrSichV: Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Verwendung von Arbeitsmitteln (Betriebssicherheitsverordnung – BetrSichV) vom 3. Februar 2015 (BGBl. I S. 49), zuletzt geändert durch Artikel 147 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626).*
- BMAS (Hrsg.): Psychische Gesundheit im Betrieb. Arbeitsmedizinische Empfehlung. Ausschuss für Arbeitsmedizin. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Information, Monitoring, Bürgerservice, Bibliothek, 2016.*
- BMAS, BDA, DGB: Gemeinsame Erklärung – Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Referat Information, Publikation, Redaktion, 2013.*
- DGUV Vorschrift 2: Unfallverhütungsvorschrift für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit (DGUV Vorschrift 2). Fassung vom 1. Januar 2012, S. 13. www.dguv.de/medien/inhalt/praevention/vorschr_regeln/documents/muster_vorschr_2.pdf (zuletzt abgerufen am: 10.08.2018).*
- DIN EN ISO 6385:2016-12. Grundsätze der Ergonomie für die Gestaltung von Arbeitssystemen (ISO 6385:2016); Deutsche Fassung EN ISO 6385:2016. Berlin: Beuth.*
- EU-OSHA: Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Kampagne 2014-2015 Gesunde Arbeitsplätze - den Stress managen. <https://osha.europa.eu/de/healthy-workplaces-campaigns/previous-healthy-workplaces-campaigns> (zuletzt abgerufen am 10.08.2018).*
- IG Metall Vorstand: Anti-Stress-Verordnung – Eine Initiative der IG-Metall. Frankfurt/Main: IG Metall Vorstand, 2012.*
- IG Metall Vorstand: Anti-Stress-Verordnung – Zwischenbilanz einer Initiative der IG Metall. Frankfurt/Main: IG Metall Vorstand, 2014.*
- INQA: Initiative Neue Qualität der Arbeit. www.inqa.de (zuletzt abgerufen am 10.08.2018).*
- Leitung des GDA-Arbeitsprogramms Psyche: Empfehlungen zur Qualifizierung betrieblicher Akteure für die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung. 2. Aufl. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017a.*
- Leitung des GDA-Arbeitsprogramms Psyche: Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung. 3. Aufl. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017b.*
- PrävG: Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz – PrävG) vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1368, 1781).*
- psyGA: Webportal des Projekts Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt. www.psyga.info (zuletzt abgerufen am 10.08.2018).*
- SGB IX: Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (Artikel 1 des Gesetzes v. 19.6.2001, BGBl. I S. 1046), zuletzt geändert durch Artikel 165 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BHBl. I S. 626).*
- TRBS 1151: Technische Regeln für Betriebssicherheit. Gefährdungen an der Schnittstelle Mensch – Arbeitsmittel – Ergonomische und menschliche Faktoren, Arbeitssystem – TRBS 1151. Veröffentlicht im GMBI 2015 S. 340 [Nr. 17/18], Abschnitt 1.1: Anwendungsbereich.*
- unternehmensWert: Mensch: www.unternehmens-wert-mensch.de/startseite.html (zuletzt abgerufen am 10.08.2018).*
- 89/391/EWG: Richtlinie 89/391/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit vom 12. Juni 1989, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008.*
- 2006/42/EG: Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG.*

Für die Verfasser

Dr. phil. Dipl.-Psych. Lars Adolph

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)

Friedrich-Henkel-Weg 1–25

44149 Dortmund

adolph.lars@baua.bund.de