

Crisis? What crisis?

Engagierte Akteure und strukturelle Defizite des Arbeitsschutzes in der Coronakrise

Arno Georg, Kerstin Guhle, Sonja Kirschall

AUF EINEN BLICK

- Während effektive Arbeitsschutzroutinen sich auch in der Pandemie als krisenfest erwiesen, zeigten sich Probleme besonders in schon vorher schlecht aufgestellten Betrieben.
 - Die Coronakrise stellte das deutsche Arbeitsschutzsystem vor Herausforderungen, denen es nur teilweise gewachsen war.
 - Im Verlauf der Pandemie an Bedeutung gewinnende Themen wie psychosoziale Belastung oder zerfallende Betriebskultur blieben weitgehend unbearbeitet.
 - Besonders für das gesundheitsförderliche Arbeiten im Homeoffice zeigt sich noch erheblicher Gestaltungsbedarf.
 - Lösungschancen liegen in einer stärker beteiligungsorientierten Ausrichtung des Arbeitsschutzes, die auch auf individuelle Bedürfnisse flexibel reagieren kann.
-

DIE KRISE DES ARBEITSSCHUTZSYSTEMS IST NICHT NEU

Das deutsche Arbeitsschutzsystem steckt, trotz oder wegen seiner unstrittig großen Erfolge, in einer Krise. Die vielfach beschriebene Stagnation in der Umsetzung moderner Arbeitsschutzkonzepte und geltenden Rechts wurde vor der Pandemie durch eine Studie der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) detailliert beschrieben.¹ In dem im Rahmen des Fördernetzwerks für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) durchgeführten Projekt „CAUSA-A“² wurde nun untersucht, wie sich das Arbeitsschutzsystem in der Pandemie bewährt hat. Zentrale Ergebnisse dieser Untersuchung werden im Folgenden vorgestellt.

Generell hat sich gezeigt, dass Arbeit in der Pandemie gesellschaftlichen Zusammenhalt stützte. Dass kein Gesamt-Crash der Wirtschaft entstand, wurde in Betrieben dadurch mitentschieden, dass Beschäftigte selbst hochbelastende Infektionsschutzmaßnahmen mit großer Akzeptanz umsetzten – selbst, wenn die Beschäftigten in vielen Fällen nicht oder nur bedingt einbezogen wurden.

Neben arbeitspolitischen Erfolgen (z. T. hohes präventionspolitisches Engagement der Unternehmen, Erweiterung des Arbeitsschutzrechts) wurden zugleich bekannte strukturelle Mängel des Arbeitsschutzsystems sichtbar.

DAS ARBEITSSCHUTZSYSTEM IN DER PANDEMIE

Durch die zerstörerischen Veränderungen vieler Arbeitssituationen entstanden neue Belastungen und Schutzbedürfnisse, sowie größere Herausforderungen für Mitarbeiter*innen des Arbeits- und Infektionsschutzes. Gleichzeitig erlaubten viele Betriebe während des Lockdowns keine Begehungen, Gefährdungsbeurteilungen oder Vorsorgeuntersuchungen. Trotz eingeschränkter Zugangswege sollten Arbeitsschützende die neuen Belastungen erkennen und Maßnahmen umsetzen, waren aber auch angehalten, vorrangig Hygienemaßnahmen (mit-) zu entwickeln und umzusetzen. Infektionsschutz und Versuche zur Digitalisierung der eigenen Arbeit lasteten die Ressourcen der meisten betrieblichen Arbeitsschützer zunächst komplett aus. Während Themen wie psychosoziale Belastungen oder zerfallende Betriebskultur als Problemfelder rasant wuchsen, unterblieb ihre Bearbeitung weitgehend. Neben der nötigen Zeit fehlten dazu oft auch angemessene Instrumente.

Wo die durch mobile Arbeit und Homeoffice gewachsene Verbindung von Arbeit und Privatem auch das arbeitsbezogene und private Gesundheitsverhalten stärker koppelte, waren Appelle zum Stopp ‚ungesunder‘ individueller Lebensentwürfe (z. B. ‚Arbeiten ohne Ende‘) wenig wirksam. Arbeitsintensivierung und Erholungszeiten werden als vermeintliche ‚Interessenvertretungsthemen‘ von einem Teil der Arbeitsschützer als arbeitsschutzfremd angesehen. Eine oft beobachtete Lösung dieser mangelnden Übereinstimmung zwischen Gestaltungsbedarf und eigenen Maßnahmenportfolios bestand in Zuständigkeitsverlagerungen auf die Beschäftigten, die aber selten ausreichende Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen für die Zusatzaufgabe der eigenen Arbeitsgestaltung hatten.

‚DOPPELTE UNSICHTBARKEIT‘

Die bereits vor der Pandemie bekannte Tendenz des Arbeitsschutzsystems, seine Zielgruppe zunehmend ‚aus den Augen‘ zu verlieren, verstärkte sich. In allen Bereichen mangelnder Übereinstimmung zwischen Arbeitsschutzsystem und neuen Arbeitsformen zeigte sich eine Art ‚doppelter Unsichtbarkeit‘: Arbeitsplätze, Beschäftigte und Belastungen verschwinden aus dem Blickfeld der Arbeitsschützer in die Dezentralität; Arbeitsschützer wiederum verschwinden aus dem Blick der Betriebe

und Beschäftigten, weil Arbeitsschutzlogiken, -vorschriften und -maßnahmen zunehmend als wenig hilfreich erscheinen.

Lesehinweis

Der Interviewzeitraum fiel in die „zweite Welle“ der Infektion (Lockdown, keine Impfungen, Selbsttests noch nicht flächendeckend verfügbar). Vermutlich erschien „Corona“ den Gesprächspartnern zu diesem Zeitpunkt in höherem Maß als Bedrohung für Leib und Leben als derzeit.

Vorgehensweise

Zwischen September 2020 und März 2021 wurden 40 leitfadengestützte Interviews per Telefon/Videomeeting durchgeführt. Erhebung, Stichproben- und Leitfragenentwicklung folgten dem Forschungstheorem der Grounded Theory.

Die Stichprobe umfasste inner- und überbetriebliche Akteure (Beschäftigte, Führungskräfte, Interessenvertretungen, Sicherheitsfachkräfte, Betriebsärzte) aus verschiedenen Betriebsgrößen und Branchen der Produktion, Bildung und Dienstleistung sowie aus vermittelnden Einrichtungen des Arbeitsschutzes.

Ursachen dieser Unsichtbarkeit waren und sind die erschwerten Zugriffsmöglichkeiten auf Arbeit durch die Auflösung von Betriebsgrenzen, die Virtualisierung von Arbeitsplätzen und die nur zögerliche Anpassung an veränderte Kommunikationswege (zeitweise auch Kontaktverbote). Dies galt für die Vor-Ort-Akteure ebenso wie für die überbetrieblichen Arbeitsschutzorganisationen. Durch die Ausrichtung des Arbeitsschutzes v. a. auf feste bzw. traditionell mobile Arbeitsplätze reduzieren sich die Möglichkeiten, Belastungen und Gesundheitsprobleme der Beschäftigten zu managen. Diese ergaben sich z. B. im Homeoffice durch Bewegungsmangel, ungünstige Ergonomie, Technikstress, permanente Selbstregulierung und die sozialen Umstände der Arbeitssituation. Es bedarf verstärkter Zusammenarbeit von Arbeitsschützern mit Interessenvertretungen sowie der Förderung der Selbstorganisations- und Gesundheitskompetenz der Beschäftigten.

NACHHALTIG VERÄNDERTE GELTUNG DER ARBEITSSCHÜTZENDEN IM BETRIEB?

Die defizitäre Kooperation zwischen Sicherheitsfachkräften (SiFas) und Arbeitsmedizinern hat sich in der Pandemie nur begrenzt verbessert. Besonders letztere sahen sich betrieblich stärker wahrgenommen, was sie auf ihre vorpandemisch selten positiv bewertete, nun aber geschätzte Rolle als medizinische Expert*innen zurückführten. Fast alle Befragten konstatierten eine stärkere Thematisierung von Gesundheitsfragen. Sie wollten dies zur Popularisierung des Arbeitsschutzes insgesamt nutzen, waren allerdings zurückhaltend in Bezug darauf, ob ihre wichtige Rolle im Infektionsschutz auch dauerhaft ihre Rolle im ‚normalen‘ Arbeitsschutz stärken würde.

DER FALL HOMEOFFICE

Im Zuge der Pandemie kam es zu einem bedeutenden Anstieg von mobiler Arbeit, alltagssprachlich (und weitgehend ungeregt) ‚Homeoffice‘ genannt. Obwohl selten Debatten mit den betroffenen Beschäftigten über Ort und Zeiten der zu verrichtenden Arbeit geführt wurden, war die Akzeptanz für Homeoffice durchgängig hoch. Vielfach wurden damit lang gehegte Wünsche realisiert (Wegfall der Fahrwege, flexiblere Arbeitszeit, bessere Vereinbarkeit). Die verstärkte Digitalisierung verbesserte zudem die Möglichkeiten behinderungsge-rechter Arbeitsgestaltung.

Die daraus resultierenden Selbstorganisationsbedürfnisse stellten die Beschäftigten im Homeoffice aber auch vor erhebliche Herausforderungen, da das mobile Arbeiten zugleich die Eigenverantwortlichkeit für die gesunde und sichere Gestaltung ihrer Arbeitssituation beinhaltet. Befunde des Projektes sprechen dafür, dass nicht die neuen Freiräume im Homeoffice zur Belastung werden, sondern die oft fehlende Beeinflussbarkeit der Arbeitsmenge, Aufgabenkomplexität und Zeitbindung.

Zahlreichen Befragten erschien der Betrieb in der Pandemie als ‚Sehnsuchtsort‘: Zum einen wurde deutlich, wie stark die Homeoffice-Flexibilisierung von familiären und gesellschaftlichen Bedingungen abhängig ist. Haus- und Familienarbeit (z. B. Kinderbetreuung oder Pflege) muss funktionieren, sonst entstehen Überforderung und Erschöpfung. Zum anderen bestätigte sich, dass die Organisation der Arbeit nicht auf die ökonomische Verwertung reduzierbar ist, sondern einen eigenen Wertzusammenhang von Verlässlichkeit und Vertrauen

ausbildet. So resultiert ein Teil der berichteten Belastungen im Homeoffice aus dem Verlust des Betriebes als Ort alltäglicher Sozialität und Leistungsgemeinschaft. Eine Rückkehr in den Betrieb sollte dennoch nicht – wie für viele Arbeitsschützer – die einzige Lösung für Arbeitsgestaltungsfragen im Homeoffice sein.

Arbeitgeberinteressen und die Interessen verschiedener Beschäftigtengruppen an eigenverantwortlicher Zeiteinteilung zu verhandeln, sowie gesunde Arbeit auch im begrenzt gestaltbaren Feld der Privatwohnung zu sichern, ist eine Gratwanderung für Arbeitsschützer: Sie sollen helfen, den laufenden Betrieb zu sichern, nicht mehr den traditionellen Strukturen unterliegende Arbeit durch soziale Richtlinien zu regulieren und die Interessen der Beschäftigten zu berücksichtigen – ohne sich dem Vorwurf der ‚Sofapolizei‘ im Homeoffice auszusetzen.

FAZIT

Die grundlegenden Muster der Arbeitsschutzroutinen wurden durch die Pandemie nur wenig berührt: (Größere) Betriebe mit funktionalen Arbeitsschutzstrukturen und einer beschäftigtenorientierten Gesundheitskultur gründeten überwiegend unter Beteiligung der Betroffenen strukturierte Krisenstäbe, erarbeiteten Infektionsschutzkonzepte, führten angepasste Gefährdungsbeurteilungen durch und setzten (oft technische) Schutzmaßnahmen um. Wo der Arbeitsschutz bereits vor der Pandemie wenig effektiv war, blieb er das auch.

Aktivitätshemmend auf die Akteure des Arbeitsschutzes wirkte deren Wahrnehmung der Pandemie als nur kurzfristiger Übergang in eine (neue) Normalität, den eigens zu gestalten sich kaum lohne. Lediglich eine Minderheit adressierte strategische Fragen, etwa nach der Aufrechterhaltung der sozialen Bindung an das Unternehmen in dezentralisierten Arbeitsformen.

Für die Modernisierung des Arbeitsschutzes müssten seine Verfahren, Methoden und Regeln so verändert werden, dass sie der ‚Subjektivität des Falles‘ stärker gerecht werden. Beteiligungsorientierte Instrumente der Arbeitsgestaltung böten Arbeitsschützern vor Ort die Chance, aus ihrer bisherigen Nische herauszukommen und zu Akteur*innen der Organisationsentwicklung zu werden – mit den Beschäftigten als institutionalisierten Mitgestaltenden von Arbeit.

Die Qualifizierung der Arbeitsschützer muss neu gedacht werden: Es fehlen zunehmend stillschweigend vorausgesetzte Interventionsbedingungen für den Arbeitsschutz (z. B. Arbeitnehmerstatus, Betriebsverfas-

sung). Es müssen, auch mit zusätzlicher arbeitspsychologischer Kompetenz, proaktiv Kriterien menschenge-rechter Arbeitsgestaltung in die Planungen eingebracht und digitale Technologien für neue Wege der Gesundheitskommunikation erschlossen werden (z. B. agile Methoden). Ein sorgfältig dosiertes Mehr an ‚Arbeitsschutz auf Distanz‘ könnte ein Mittel gegen die ‚Unsichtbarkeit des Arbeitsschutzes‘ werden. Erweiterte Verantwortungsübernahme durch Beschäftigte (gewollt oder verordnet) ist nur gesund und sicher möglich über die Förderung individueller arbeitsbezogener Gesundheitskompetenz. Das muss, rechtlich bevollmächtigt, eine Aufgabe des Arbeitsschutzsystems werden.

Literatur

¹ Georg, Arno und Kerstin Guhleemann. 2019. Wirkung von Arbeitsschutz-Strukturen in der digitalisierten Arbeitswelt. Endbericht zum Forschungsprojekt F2411 der BAuA. <https://dofapp.de/wp-content/uploads/2019/07/Wirksamkeit-Arbeitsschutz-final.pdf>. Zugriffen: 22. Juli 2021.

² Das Projekt ‚Compliance, Akzeptanz und Umsetzung von Schutzmaßnahmen gegen Infektionen in der Arbeitsstätte und die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes‘ wurde 2020-2021 vom Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung gefördert.

weiterer Literaturhinweis: Georg, Arno und Kerstin Guhleemann. 2020. Arbeitsschutz und individuelle Gesundheitskompetenz. Perspektiven der Prävention von Arbeitsintensivierung in der „Arbeit 4.0“. *WSI-Mitteilungen* 73/1: 63–70.

Über die Autor*innen

Kerstin Guhleemann, M. A. Soziologie und Medienwissenschaft, Koordinatorin des Forschungsbereichs Arbeitspolitik und Gesundheit in der Sozialforschungsstelle der TU Dortmund; Kerstin.Guhleemann@tu-dortmund.de

Arno Georg, Dipl. Sozialwissenschaftler, Institutsleiter des Dortmunder Forschungsbüros für Arbeit, Prävention und Politik (DoFAPP); Georg@dofapp.de

Sonja Kirschall, M. A. Medienwissenschaft, wissenschaftliche Angestellte des DoFAPP; Kirschall@dofapp.de

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser*innen verantwortlich.

Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung
Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)
Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)
Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, Juni 2023

Inhaltliche Betreuung: Philipp Langer

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X