

Psychische Gesundheitsprävention am Arbeitsplatz

Sabine Steiger-Sackmann*

Mangelnde Hygiene oder schwere körperliche Arbeiten waren früher die häufigsten Gesundheitsbelastungen am Arbeitsplatz. Heute sind es psychologische und soziale Faktoren wie die grosse Arbeitsbelastung, eine lang andauernde Konzentration, hohes Arbeitstempo, Termindruck und Konflikte, welche auf die Dauer die Gesundheit beeinträchtigen¹. Wo müsste man ansetzen, wenn man Burnout, Depressionen und andere Folgen von Überarbeitung, aber auch Persönlichkeitsverletzungen wie Mobbing und Diskriminierungen wirksam verhindern wollte?

Verantwortung der Arbeitgebenden

Rechtlich wäre es ja eigentlich klar: Arbeitgebende tragen die Verantwortung dafür, dass Arbeit nicht krank macht; und der Schutz betrifft die körperlichen wie die psychischen Risiken gleichermaßen (Art. 328 OR und Art. 6 ArG). Es gäbe auch zwei Rechtswege, um diese Präventions-Pflicht der Unternehmen einzufordern: das öffentlichrechtliche Arbeitsschutzrecht und das zivilrechtliche Haftungsrecht (ArG und OR). Diese Instrumente scheinen in der heutigen Ausgestaltung aber zu wenig wirksam. Die Prävention von Krankheiten – insbesondere infolge psychischer Einwirkungen – fristet bislang ein Schattendasein, obwohl gerade psychische Erkrankungen die Sozialversicherungen zunehmend belasten.

Risikofaktoren und Massnahmen

Aus der arbeitswissenschaftlichen Forschung wüsste man eigentlich, welche psychischen Belastungen zu negativen Folgen führen². In unseren Rechtsnormen ist davon aber so gut wie nichts zu sehen. *Körperliche* Belastungen (wie z.B. schlechtes Raumklima, ungünstige Beleuchtung, Lärm, Sonneneinwirkung, Heben und Tragen von Lasten) werden in der Verordnung 3 zum ArG in über zwanzig Artikeln ausführlich behandelt. Worauf die Arbeitgebenden im

psychischen Bereich zu achten haben, ist jedoch nicht klar erkennbar. Es finden sich neben Art. 26 ArGV3 betr. Überwachung der Arbeitnehmenden nur die allgemeinen Verpflichtungen, dass Überbeanspruchungen zu vermeiden sind und für eine geeignete Arbeitsorganisation zu sorgen ist (Art. 2 Abs. 1 lit. b und c ArGV3).

Die Arbeitsinspektorate, welche die Einhaltung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zu überwachen haben (Art. 41 ArG), sind also gefordert, diese offenen Bestimmungen auszulegen³. Klagen

* Die Autorin ist Dozentin für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW in Winterthur. Zu diesem Thema ist von ihr kürzlich erschienen: «Schutz vor psychischen Gesundheitsrisiken, Rechtliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Prävention», Zürich 2013. Dort finden sich auch ergänzende Angaben zu den hier besprochenen Vorschlägen.

1 Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz 1992–2002, Schweizerische Gesundheitsbefragung, Neuchâtel 2005.

2 GREBNER SIMONE, BERLOWITZ ILANA, ALVARADO VANESSA, CASSINA MANUEL, Stress Studie 2010: Stress bei Schweizer Erwerbstätigen – Zusammenhänge zwischen Arbeitsbedingungen, Personenmerkmalen, Befinden und Gesundheit, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.), Bern 2011.

3 Ein solches Beispiel findet sich etwa im Urteil des Bundesgerichts vom 9. Mai 2012, 2C_462/2011.

erkrankte Arbeitnehmende aufgrund von Art. 328 OR gegen ihre (ehemaligen) Arbeitgebenden, ist es Sache der Zivilgerichte im Nachhinein zu entscheiden, ob Vertragsverletzungen vorliegen (Art. 97 OR). Es obliegt den rechtsanwendenden Behörden somit im Einzelfall zu entscheiden, welches die notwendigen, geeigneten und zumutbaren Massnahmen zum Schutz vor psychischen Risiken sind, welche die Betriebe zu treffen haben bzw. hätten treffen sollen⁴. Sie stehen damit im Spannungsfeld zwischen zwei Grundrechten: Gesundheitsschutz und Wirtschaftsfreiheit (Art. 110 Abs. 1 lit. b und Art. 27 BV).

Nimmt man die Ergebnisse der arbeitspsychologischen Forschung ernst⁵, heisst dies, dass Arbeitgebende z.B. darauf achten müssen, dass Arbeitsaufgaben dem individuellen Leistungsvermögen und den Anforderungen angepasst sind, dass Mitarbeitende geeignete Arbeitsmittel, genügend Informationen sowie Handlungs- und Entscheidungsspielräume haben, und dass kein übermässiger Zeitdruck besteht. Man muss aber auch dafür sorgen, dass Arbeitszeiten eingehalten werden, und dass Ferien und Ruhezeiten tatsächlich zur Erholung genutzt werden können. Der Schutz vor Persönlichkeitsverletzungen gebietet überdies angemessenes Einschreiten bei Konflikten oder Mobbing sowie Vorkehrungen gegen Diskriminierungen und sexuelle Belästigung (Art. 6 Abs. 1 ArG und Art. 328 OR).

Vollzugsprobleme und mögliche Verbesserungen

Die Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeiten lässt sich überprüfen⁶; die herkömmliche Aufsicht durch

die Arbeitsinspektorate ist aber auf verlorenem Posten, wenn sie psychische Risiken erkennen sollte, da diese ja meist nicht sichtbar und nicht messbar sind. Es müssen also neue Wege gesucht werden, um den Schutz der Arbeitnehmenden wirksam umzusetzen. So wäre es z.B. zielführender, künftig weniger den Input (die Arbeitsbelastungen oder fehlenden Ressourcen) zu überwachen, als den Output, wie z.B. die Fluktuationsrate. Zudem würde es helfen, wenn die Gründe für Stellenwechsel oder Erkrankungen erhoben würden. Dazu genügte eine Meldepflicht der AHV-Ausgleichskassen, so dass die Arbeitsinspektorate schwarze Schafe anhand der Fluktuation erkennen und Abgangsbefragungen durchführen könnten. Kurz nach einem Austritt aus einem Betrieb sind von den Arbeitnehmenden nämlich ehrlichere Antworten zu erwarten als bei Befragungen während eines Arbeitsverhältnisses. Eine angemessene Publikation der amtlich erhobenen Daten würde für einen transparenten Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zu Gunsten der Stellensuchenden sorgen. Aber auch die Krankenversicherungen und die Invalidenversicherung müssten ein Interesse haben, bei Krankheitsfällen (und nicht wie bisher nur bei Unfällen) den Bezug zum Arbeitsplatz zu erfragen, so dass sie ihre Regressansprüche auch bei Erkrankungen prüfen und gegebenenfalls durchsetzen könnten.

Für Arbeitnehmende, die sich gesundheitlich gefährdet fühlen, wäre ein innerbetriebliches Verfahren mit einem befristeten Kündigungsschutz eine Hilfe. Es ermöglichte zugleich den Arbeitgebenden, Risiken zu erkennen und Verbesserungen zunächst betriebsintern anzugehen, gleichzeitig aber auch das Fachwissen der Behörden einzubeziehen.

Würde die Trennung der Aufsicht bezüglich Unfallverhütung aufgrund des UVG und bezüglich der Prävention von Krankheiten aufgrund des ArG aufgegeben, führte dies zu einer Stärkung des Arbeitsschutzes insgesamt. Die heutige Trennung der Zuständigkeit nach Unfall- oder Krankheitsrisiko lässt sich sachlich nicht rechtfertigen, denn wer z.B. unter Zeitdruck steht, hat auch ein erhöhtes Unfallrisiko. Hingegen könnten die beiden Aufsichtsfunktionen, nämlich Beratung und Kontrolle, künftig verschiedenen Behörden zugewiesen werden. Untersuchungen zeigen nämlich, dass die zuständigen Personen in der Praxis jeweils die eine zu Gunsten der anderen Aufgabe vernachlässigen und sie diese Doppel-

⁴ Art. 6 Abs. 1 ArG und Art. 328 OR stimmen fast wörtlich überein. Nach beiden Bestimmungen ist der Arbeitgeber verpflichtet, zum Schutz der Gesundheit und persönlichen Integrität der Arbeitnehmer «alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind.»

⁵ Statt vieler: Demerouti Evangelia u.a. bzw. Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.), *Psychische Belastung und Beanspruchung am Arbeitsplatz*, Berlin 2012 und ULLICH EBERHARD, *Arbeitspsychologie*, 7. Auflage, Zürich 2011.

⁶ Zur Erfassung und Überwachung der Arbeits- und Ruhezeiten s. Art. 46 ArG und Art. 73 ArGV1.

funktion selber als «Spagat» empfinden⁷. So könnte z.B. in Zukunft die SUVA die Beratung und die kantonalen Arbeitsinspektorate die Kontrolle bezüglich aller Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz übernehmen. Dies bedingte aber eine Verbesserung bei der Finanzierung. Statt weiterhin nur Zuschläge für (Unfall-) Prävention auf den Unfallversicherungsprämien der Betriebe zu erheben, ermöglichte ein Zuschlag auf den IV-Beiträgen der Arbeitgebenden die Finanzierung eines umfassenden Gesundheitsschutzes. Diese Gelder könnten dann so auf die verschiedenen Aufsichtsorgane verteilt werden, dass nicht nur für Unfallverhütung, sondern auch für allgemeine und damit auch psychische Gesundheitsprävention am Arbeitsplatz genügend Mittel vorhanden wären.

Öffentlicher Arbeitsschutz oder zivilrechtliche Haftung?

Ganz allgemein stellt sich die Frage: Wie stark soll sich der Staat dafür engagieren, dass die Betriebe ihre Verantwortung für gesunde Arbeitsplätze wahrnehmen? Verschiedene Formen der Selbstregulierung durch sozialpartnerschaftliche Lösungen haben sich aus verschiedenen Gründen im psychischen Gesundheitsschutz weder in der Schweiz etabliert⁸ noch in Europa bewährt⁹. Man kann sich auch fragen: Genügen denn die zivilrechtlichen Haftungsnormen nicht? Auf diesem Wege können Arbeitnehmende selber mittels Klagen dafür sorgen, dass die Betriebe die Prävention ernster nehmen, weil sie finanzielle Folgen fürchten.

Von Haftungsklagen eine präventive Wirkung zu erhoffen (wie dies heute weitgehend der Fall ist), bedeutet freilich, den Betroffenen die ganze Rechtsdurchsetzungslast aufzuerlegen. Von psychisch beeinträchtigten Menschen dürfte dies wohl zu viel verlangt sein¹⁰. Ausserdem tragen letztlich die Sozialversicherungen die finanzielle Hauptlast mangelnder Prävention am Arbeitsplatz. Da es beim Gesundheitsschutz um öffentliche Interessen geht, ist den Instrumenten des öffentlichrechtlichen Arbeitsschutzes rechtspolitisch eher der Vorzug zu geben, ganz abgesehen davon, dass die Schweiz durch mehrere völkerrechtliche Normen dazu verpflichtet ist¹¹.

Durch eine Stärkung des Arbeitsschutzes kann man direkter und frühzeitig intervenieren, bevor es zu Erkrankungen gekommen ist. Auch eine Umfrage bei Unternehmensverantwortlichen in Europa inkl. Schweiz weist in Richtung Stärkung der Arbeitsaufsicht und Konkretisierung der rechtlichen Anforderungen. Auf die Frage nämlich, was sie bei der Unternehmensführung zu Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz motiviere, nannten sie das «Einhalten von gesetzlichen Vorgaben» und «behördliche Kontrollen» weit häufiger, als z.B. «wirtschaftliche Gründe»¹².

Die Beobachtungen und Ideen zeigen, dass der Schutz vor psychischen Beeinträchtigungen zwar eine komplexe Aufgabe ist, es aber durchaus rechtliche Ansatzpunkte gäbe, wenn man den Risiken der heutigen Arbeitswelt mehr Gewicht beimessen wollte.

⁷ MAGNIN CHANTAL, Beratung und Kontrolle – Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit, Zürich 2005, 324 f.

⁸ In Gesamtarbeitsverträgen wird z.B. nur ganz vereinzelt der Schutz der Persönlichkeit als Postulat erwähnt. Es finden sich aber keine konkreten Schutzpflichten oder Verfahren zum Schutz vor (branchenspezifischen) psychischen Risiken.

⁹ BECK DAVID, RICHTER GABRIELE, ERTEL MICHAEL, MORSCH-HÄUSER MARTINA, Gefährdungsbeurteilung bei psychischen Belastungen in Deutschland – Verbreitung, hemmende und fördernde Bedingungen, in: Prävention und Gesundheitsförderung 2012, 117 ff.

¹⁰ Dennoch haben schon mehrere Betroffene diesen beschwerlichen Weg auf sich genommen und waren z.T. mit sog. Stresshaftungsklagen erfolgreich, z.B. Urteil des Bundesgerichts vom 17.10.2005, 4C.24/2005; s. auch PORTMANN WOLFGANG, Stresshaftung im Arbeitsverhältnis – Erfolgreiche Stresshaftungsklagen gegen Arbeitgeber in der Schweiz und in anderen Europäischen Ländern, in: ARV 2008, 1–13.

¹¹ Z.B. Art. 7 Internationaler Pakt der UNO vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1 und IAO-Übereinkommen Nr. 120 über den Gesundheitsschutz im Handel und in Büros vom 30. April 1981, SR 0.822.722.0 sowie IAO-Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel vom 11. Juli 1947, SR 0.822.719.1.

¹² EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK (EU-OSHA), ESENER – European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks – Managing safety and health at work, Luxembourg 2010, 51