

Eröffnung der 3. Periode der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)

Eröffnungsveranstaltung am 27. Mai 2021

Beitrag

Arbeitsschutz in der Pandemie

Isabel Rothe | Präsidentin der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Impressum

Eröffnung der 3. Periode der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)
Eröffnungsveranstaltung am 27. Mai 2021

Herausgeber:
Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz
c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)
Nöldnerstr. 40 – 42
10317 Berlin

Redaktion: L2 Strategische Kommunikation, BAuA

Gestaltung: S. Graul, BAuA

1. Auflage, Mai 2021

Arbeitsschutz in der Pandemie

Isabel Rothe | Präsidentin der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin



Isabel Rothe

Das neuartige Corona-Virus SARS-CoV-2 und seine pandemische Verbreitung hat seit Beginn des Jahres 2020 alle Lebensbereiche stark betroffen und den Alltag der Menschen grundlegend verändert.

Auch in der Arbeitswelt haben die Folgen der Corona-Pandemie tiefe Spuren hinterlassen, wobei sich die Auswirkungen auf Betriebe und Beschäftigte im Zeitverlauf sehr unterschiedlich entwickelten. So waren etwa Bereiche des Gesundheitswesens durch einen außerordentlichen Arbeitsdruck und das Arbeiten unter schwierigen Bedingungen geprägt, während andere Wirtschaftszweige zeitweise ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten stark einschränken oder kurzfristig wesentlich umstellen mussten, wie Kultur- und Bildungseinrichtungen oder Teile des Einzelhandels. Gleichzeitig waren in allen Arbeitsbereichen immer wieder Anpassungen der jeweiligen Arbeits- und Infektionsschutzmaßnahmen notwendig, die durch die pandemische Entwicklung und neue Erkenntnisse sowie durch Veränderungen von Regelungen zum Infektionsschutz und zum Arbeitsschutz erforderlich wurden.

Dabei war es das übergreifende Ziel aller betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsschutzakteure, das Infektionsrisiko am Arbeitsplatz möglichst niedrig zu halten und gleichzeitig Unternehmen und Organisationen die wirtschaftliche Betätigung möglichst gut zu ermöglichen. Hierfür wurden im Arbeits- und Gesundheitsschutz weitreichende Maßnahmen ergriffen, um die Gesundheit der Beschäftigten möglichst gut zu schützen und ebenso einen Beitrag zum Infektionsschutz für die Gesamtbevölkerung zu leisten.

Die Entwicklung der Pandemie führte dabei zu immer neuen Herausforderungen und Aufgaben für die Arbeitsschutzakteure: So standen zu Beginn etwa Fragen zur Risikoeinstufung des SARS-CoV-2-Virus entsprechend der Biostoffverordnung sowie daraus abzuleitender Schutzmaßnahmen im Mittelpunkt. Damit verknüpft waren Fragestellungen von Ausnahmezulassungen bei Desinfektionsmitteln und des Einsatzes und der Sicherheit persönlicher Schutzausrüstung, z. B. von Schutzmasken – beides unter den Bedingungen einer temporär eingeschränkten Verfügbarkeit auf dem Markt. Als besonders wesentlich erwiesen sich spezifische Analysen der Aerosolausbreitung des Coronavirus und die Entwicklung von Empfehlungen für entsprechende Lüftungsmaßnahmen. Von zunehmender Bedeutung im Pandemieverlauf war der Umgang mit unterschiedlichen Erkrankungsrisiken der Beschäftigten, auch hinsichtlich besonderer Schutzbedürftigkeit, beispielsweise durch Vorerkrankungen und entsprechende Vorsorgeangebote der Betriebsärzte/-innen. Auch waren die Betriebe gefordert, mit Quarantänemaßnahmen bei Erkrankungen, auch von Kontaktpersonen, konsequent und verantwortungsvoll umzugehen.

Maßnahmen des allgemeinen Infektionsschutzes sowie des Arbeitsschutzes führten zudem zu einem rasanten Digitalisierungsschub sowohl hinsichtlich des Homeoffice als auch hinsichtlich vielfältiger Formate der digitalen Kommunikation. Vor dem Hintergrund der sehr zügigen sowie umfangreichen Umsetzung unter besonderen pandemischen Bedingungen mussten hierbei jedoch vielfältige Einschränkungen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen (vorübergehend) in Kauf genommen werden, beispielsweise hinsichtlich der ergonomischen Ausstattung, der geringen Einbindung in die kollegiale Kommunikation oder der Vereinbarkeit mit Homeschooling und entgrenzter Arbeitszeiten.

Nach über einem Jahr „Arbeiten in der Pandemie“ liegen zahlreiche Erfahrungen und auch empirische Befunde vor, auf deren Basis sich erste Schlussfolgerungen zum Arbeitsschutz während der Corona-Pandemie ziehen lassen. Dabei sind drei Bereiche von besonderer Relevanz: Die Funktionsweise des überbetrieblichen Arbeitsschutzsystems bei der Entwicklung pandemiespezifischer Regelungen. Das Engagement der betrieblichen Arbeitsschutzakteure bei deren Implementierung sowie die konkrete Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen in den Betrieben.

Überbetrieblicher Arbeitsschutz

Unter den regulativen Maßnahmen zum Infektionsschutz am Arbeitsplatz unter Corona-Bedingungen stellen die im Januar 2021 vom BMAS veröffentlichte SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung und die im August 2020 veröffentlichte SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel, sowie die branchenspezifischen Konkretisierungen und Empfehlungen der Unfallversicherungsträger die zentralen Elemente dar. Allen diesen Instrumenten ist gemeinsam, dass sie unter besonderem Zeitdruck und gleichermaßen fachlich fundiert zu entwickeln waren und die relevanten Aspekte des Arbeits- und Infektionsschutzes umfassend abzubilden hatten. Exemplarisch hierfür wird im Folgenden die SARS-CoV-2 Arbeitsschutzregel genauer betrachtet.

Als staatliche Regel gibt die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel Arbeitgebern und Aufsichtsdienssten eine Hilfestellung und Orientierung, sowie bundesweit einheitlich Rechtssicherheit bei der Festlegung angemessener betrieblicher Schutzmaßnahmen für die Zeit der Pandemie. Inhaltlich konkretisiert die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel den im April 2020 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlichten SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandard auf Basis der existierenden Arbeitsschutzverordnungen entsprechend dem Stand der Technik, der Hygiene und der Arbeitsmedizin. Dabei thematisiert sie technische Schutzmaßnahmen im Bereich der Arbeitsstätten genauso wie Empfehlungen der arbeitsmedizinischen Vorsorge und Hinweise zur Verhaltensprävention im Hinblick auf Abstand und Hygiene. Gleichzeitig nimmt sie unmittelbar Bezug auf die Instrumente des Arbeitsschutzes, etwa auf die Gefährdungsbeurteilung und gibt Empfehlungen, wie diese an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden kann.

Die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel stellt somit sowohl hinsichtlich ihres fachlich übergreifenden Charakters als auch wegen ihres Entstehungsprozesses im Regelwerk des Arbeitsschutzes ein Novum dar. Als erste Technische Regel, die alle relevanten fachlichen Aspekte unter einem Dach integriert, wurde sie in einem übergreifenden Prozess erstellt und wird von allen Arbeitsschutzausschüssen beim BMAS – Ausschuss für Arbeitsstätten (ASTA), Ausschuss für Biologische Arbeitsstoffe (ABAS), Ausschuss für Arbeitsmedizin (AfAMed), Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) und Ausschuss für Betriebssicherheit (ABS) – gemeinsam getragen.

Dementsprechend war der Entwicklungsprozess durch besondere Herausforderungen geprägt. Zum einen existierte ein hoher Handlungsdruck, um Betrieben rechtssicheres Arbeitsschutzhandeln zu ermöglichen. Zum anderen werden in der Arbeitsschutzregel zahlreiche, sehr unterschiedliche Bereiche angesprochen, weshalb die Regel fachübergreifend entwickelt werden musste. Hierzu wurden gezielt die spezifischen Expertisen und Kompetenzen der fünf Arbeitsschutzausschüsse und der jeweils beteiligten Kreise, also der Wissenschaft, der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und der Bundesländer einbezogen.

Auf Basis einer kontinuierlichen fachlichen und prozessualen Abstimmung, die von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) übergreifend koordiniert wurde, konnte zügig ein Entwurf erarbeitet und mit den fünf Ausschüssen und dem BMAS abgestimmt werden. Erfolgskritische Faktoren hierbei waren die Existenz etablierter und gut funktionierender Kooperationsstrukturen, das außerordentlich große Engagement aller Beteiligten sowie die sach- und zielorientierte Steuerung der Ausschussarbeit durch die Ausschussvorsitzenden.

Die Regel wird im weiteren Verlauf der Pandemie und auf der Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse angepasst und weiterentwickelt. So wurden erstmals im Dezember 2020 aktuelle Erkenntnisse und Informationen zur Lüftung in Innenräumen aufgegriffen und im Mai 2021 Anpassungen bei der Verwendung von Schutzmasken.

Rolle der betrieblichen Arbeitsschutzakteure

Um ein hohes Schutzniveau für die Beschäftigten in der Corona-Pandemie zu gewährleisten sind Regelungen und Vorgaben des überbetrieblichen Arbeitsschutzes eine notwendige Voraussetzung, sie müssen aber durch konkrete Arbeitsschutzmaßnahmen im Betrieb umgesetzt werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung geeigneter Maßnahmen sind die betrieblichen Arbeitsschutzakteure und deren Kenntnisstand von zentraler Bedeutung. Dabei ist nicht nur die Frage von Interesse, welche Akteure auf betrieblicher Ebene bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen eingebunden sind, sondern auch, ob die Regeln, Empfehlungen und Handlungshilfen dort bekannt sind und verstanden werden.

Die Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung¹ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der BAuA aus dem Spätsommer 2020 sowie eine von September bis Dezember 2020 durchgeführte Erhebung², die sich speziell an Expertinnen und Experten des Arbeitsschutzes richtete, zeichnen insgesamt ein positives Bild. Eine deutliche Mehrheit der befragten Betriebe (84 %) gab an, ihre Anstrengungen zum Arbeits- und Infektionsschutz seit Beginn der Pandemie stark oder sehr stark ausgeweitet zu haben. 79 % haben spezielle Regelungen zum Arbeitsschutz in der Corona-Krise umgesetzt.

Dabei zeigt sich, dass der Arbeitsschutz in der Pandemie „Chefsache“ ist: In rund 98 % der Betriebe war die Geschäftsführung bei der Entwicklung und Umsetzung der pandemiespezifischen Arbeitsschutzregelungen unmittelbar beteiligt. Dies gilt sowohl für kleine und mittlere Unternehmen als auch für Großkonzerne und kann im Hinblick auf die Bedeutung und Verbindlichkeit der getroffenen Maßnahmen als positiver Faktor bewertet werden. Über alle befragten Betriebe hinweg wurden Fachkräfte für Arbeitssicherheit (44 %) in deutlich geringerem Maße unmittelbar an der Erstellung der Arbeitsschutzmaßnahmen beteiligt. Betrachtet man hier allerdings die Betriebsgrößen, so zeigt sich, dass dieses im Wesentlichen auf Kleinbetriebsstrukturen ohne betriebsinterne Fachkraft zurückzuführen ist; ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Beteiligung der Beschäftigtenvertretung.

Hinsichtlich des Bekanntheitsgrades der Regeln und Handlungsempfehlungen zum Umgang mit SARS-CoV-2 lässt sich eine positive Bilanz ziehen. So sind der SARS-CoV-2 Arbeitsschutzstandard und die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel sowie die branchenspezifischen Handlungshilfen der Unfallversicherungsträger den relevanten betrieblichen Akteuren vollständig oder zumindest weitgehend bekannt. Auch bei den Kriterien Verständlichkeit, Praxistauglichkeit und Wirksamkeit erhalten die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzinstrumente von den Befragten sehr gute Bewertungen.

Umsetzung von Maßnahmen in den Betrieben

Letztlich kommt es aber darauf an, dass die richtigen Maßnahmen in den Betrieben konkret umgesetzt werden. Erkenntnisse hierzu liefert die Studie „Betriebe in der Covid-19-Krise“ (BeCovid), in der die Betriebe zur Anwendung von 14 Schutzmaßnahmen, die in der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel empfohlen werden, befragt werden.

Im Durchschnitt wurden in den Betrieben jeweils acht dieser Schutzmaßnahmen umgesetzt, wobei berücksichtigt werden muss, dass nicht jede Schutzmaßnahme für jeden Betrieb relevant ist. So ist etwa das Arbeiten im Homeoffice und die damit verbundenen Maßnahmen branchen- und betriebsgrößenabhängig sehr unterschiedlich verbreitet oder der Einsatz von Schutzscheiben in Einzelbüros ohne Kundenkontakt nicht notwendig.

In 83 % der Betriebe wurden konkrete Erläuterungen und Unterweisungen zu den jeweiligen Schutzmaßnahmen im Betrieb erstellt und umgesetzt sowie zahlreiche Verhaltensregeln, wie beispielsweise zum vermehrten Lüften, dem Tragen von Mund-Nase-Bedeckungen, der verbesserten Hygiene etc. aufgestellt, die mit entsprechender Ausstattung hinterlegt wurden. Die Arbeitszeiten und die Pausengestaltung wurden in jedem dritten Betrieb angepasst, um die Kontakte untereinander zu verringern. Ein Viertel der Betriebe nutzte hierfür auch Telearbeit oder Homeoffice-Lösungen, die entweder neu eingeführt oder wesentlich erweitert wurden. Ein knappes Drittel der Betriebe führte spezifische Maßnahmen für besonders schutzbedürftige Beschäftigte und für individuelle Belastungen von Beschäftigten ein. Zu den individuellen Belastungen zählen beispielsweise eine hohe Arbeitsintensität oder verstärkte Konflikte mit Kundinnen und Kunden.

Insgesamt zeigt sich ein außerordentlich hohes Engagement der Betriebe bei der Umsetzung der Regeln und Vorschriften zum Arbeits- und Infektionsschutz. Der Schwerpunkt liegt hierbei im Bereich der Verhaltensmaßnahmen, was auch dem Charakter der Pandemie geschuldet ist. Vorschriften zum Tragen von Mund-Nasen-Schutz, Abstandhalten und Lüften lassen sich schnell kommunizieren und einführen. Organisatorische Anpassungen, das Ändern von Team- oder Schicht-Zusammensetzungen oder auch technische Umgestaltungen sind hingegen nur mit höherem Aufwand umzusetzen. Hierbei spielen auch branchenspezifische Gegebenheiten sowie die Unternehmensgröße eine Rolle. So sind beispielsweise Homeoffice-Lösungen für Beschäftigte in der Produktion oder dem Gesundheitswesen nur eingeschränkt zu realisieren. Gleichzeitig zeigt sich auch, dass Telearbeit oder Ho-

meoffice-Regelungen in großen Unternehmen fast viermal so häufig genutzt wurden wie in Klein- und Kleinstbetrieben. Hierbei spielen neben branchen- und tätigkeitsspezifischen Gründen auch die typische Arbeitsverteilung in Kleinunternehmen sowie die Verfügbarkeit technischer Infrastruktur und digitaler Prozesse eine Rolle.

Wie bereits an diesen wenigen ausgewählten Zahlen deutlich wird, existieren zwischen den verschiedenen Betrieben und Tätigkeitsbereichen große Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeiten, den Arbeits- und Infektionsschutz pandemiegerecht zu gestalten. Verschiedene Berufs- und Beschäftigtengruppen sind unterschiedlich stark von den Folgen der Pandemie betroffen. Wie unter diesen Voraussetzungen zukünftig Prävention erfolgreich gestaltet werden kann, ist deshalb eine der zentralen Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und Gegenstand aktueller Forschung. So wird zum Beispiel im Rahmen der NAKO (Nationale Kohorte) Gesundheitsstudie eine nach Berufsgruppen differenzierte Auswertung vorgenommen, auf deren Basis valide Aussagen zu den unterschiedlichen Infektionsrisiken zu erwarten sind.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Viele Betriebe haben in der Pandemie umfangreiche Schutzmaßnahmen umgesetzt und ihr Engagement für den Arbeitsschutz deutlich erhöht. Dem Charakter der Pandemie geschuldet sind dabei auch vielfältige personenbezogene und verhaltensorientierte Maßnahmen eingeführt worden. Im weiteren Verlauf der Pandemie ist es daher von ganz besonderer Bedeutung, dass die gemeinsamen Anstrengungen weiterhin von allen Beschäftigten konsequent fortgesetzt und dafür die Rahmenbedingungen in den Unternehmen aufrechterhalten werden. Mittel- und langfristig gilt es, die Prävention für den Umgang mit Erkrankungsrisiken weiter zu entwickeln und dafür auch die Frage der Verfügbarkeit technischer Ausstattungen sowie Schutzmittel für Hygienemaßnahmen branchenspezifisch in den Blick zu nehmen.

Die betrieblichen Akteure auf allen Hierarchieebenen haben in ihren jeweiligen Rollen und Kompetenzen ein hohes Maß an Engagement gezeigt, um den Gesundheitsschutz unter Pandemiebedingungen zu ermöglichen. Dieses hohe Engagement sowie der Bedeutungszuwachs, den das Thema sicheres und gesundes Arbeiten durch die Corona-Krise allgemein erfahren hat, sollten perspektivisch für den Arbeitsschutz und seine Anliegen genutzt werden. Gleichzeitig zeigte sich erneut, dass die Verfügbarkeit von Fachexpertise stark von der Betriebsgröße abhängt und deshalb die Unterstützung von Klein- und Kleinstunternehmen bei der Entwicklung und Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen auch weiterhin im Fokus stehen sollte. Eine entsprechende Weiterentwicklung der überbetrieblichen Arbeitsschutzstrukturen, eventuell unter Nutzung auch digitaler Angebote, ist daher von hoher Relevanz.

Nicht zuletzt ist festzuhalten, dass die überbetrieblichen Arbeitsschutzakteure in der Ausnahmesituation der Pandemie gemeinsam sehr handlungsfähig waren; so konnten in kurzer Zeit fundierte Instrumente den Betrieben zur Verfügung gestellt werden, die für die betrieblichen Akteure von großer Bedeutung waren. Allerdings war die hohe Komplexität der Strukturen und Prozesse für alle Beteiligten eine große Herausforderung. Interdisziplinäre und organisationsübergreifende Arbeit sollte vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ausgebaut und dabei stets das Referenzsystem der betrieblichen Praxis in den Blick genommen werden.

Die Pandemie ist noch nicht vorbei. Nach dem Aufbau der Testung im Betrieb werden in Kürze Corona-Schutzimpfungen im Betrieb stattfinden können – eine ausreichende Verfügbarkeit der Vakzine vorausgesetzt. Bei beiden Maßnahmen gilt es, die unterschiedlichen, in Teilen auch tätigkeitsbedingten Erkrankungsrisiken von Beschäftigten sowie die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personengruppen angemessen zu berücksichtigen und zugleich die Stigmatisierung und Ausgrenzung von Beschäftigten(-gruppen) zu verhindern.³ Auch gilt es, angemessene Umgangsformen für langfristige Erkrankungen Beschäftigter, wie beispielsweise durch Long Covid, sowie Erschöpfungssituationen von Beschäftigten aufgrund von Corona Belastungen zu entwickeln.

Im Zuge der schrittweisen Rückkehr aus der Pandemie ist auch ein neues Miteinander im Präsenzbetrieb zu gestalten. Hierauf hat auch der Rat der Arbeitswelt in seinem jüngst veröffentlichten ersten Bericht hingewiesen: Betriebe sind „soziale Orte“ und funktionieren nicht zuletzt durch persönliche Begegnungen und den fachlichen

Austausch unter Anwesenden. Zusammenarbeit, kollegiales Miteinander und auch das Thema Führung müssen deshalb in der Post-Corona-Arbeitswelt neu gedacht und neu organisiert werden, um nicht nur produktives, sondern auch menschengerechtes Arbeiten in den Betrieben zu ermöglichen. Hierfür sind angepasste, stabile Abläufe und Prozesse des betrieblichen Arbeits- und Infektionsschutzes eine wichtige Voraussetzung.

Schließlich macht es die durch die Pandemie beschleunigte Zunahme an orts- und zeitflexibler Arbeit notwendig, deren gesundheitsgerechte Gestaltung noch intensiver als bisher in den Blick zu nehmen. Bereits jetzt wird deutlich, dass Schlüsselfaktoren der psychischen Gesundheit in der Arbeitswelt, wie Führung und kollegiale Unterstützung aber auch das „Abschalten können von der Arbeit“ bei orts- und zeitflexiblem Arbeiten besonderen Herausforderungen unterworfen sind. Mit weiterer Forschung hierzu, wie sie etwa im Rahmen der BeCovid-Studie vorgesehen ist, sollen psychische Belastungen und deren Folgen, aber auch die mit der Flexibilisierung verbundenen positiven Arbeitsbedingungsmerkmale, identifiziert und für die betriebliche Arbeitsschutzpraxis nutzbar gemacht werden

¹ Robelski, S., Steidelmüller, C., & Pohlan, L. (2020). Betrieblicher Arbeitsschutz in der Corona-Krise. Dortmund/Berlin/Dresden: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. DOI: 10.21934/<https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Bericht-kompakt/Betrieblicher-Arbeitsschutz-Corona.html>

² Adolph, L., Eickholt, C., Tausch, A., & Trimpop, R. (2021). SARS-CoV-2-Arbeits- und Infektionsschutzmaßnahmen in deutschen Betrieben: Ergebnisse einer Befragung von Arbeitsschutzexpertinnen und -experten. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. DOI: 10.21934/baua:fokus20210205. Abrufbar unter: <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Fokus/SARS-CoV-2-Befragung.html>

³ Forschungsprojekt „Stigmatisierung im Zusammenhang mit SARS-CoV-2 in der Arbeitswelt: Zusammenfassung des Erkenntnisstandes und Interviewstudie“: <https://www.baua.de/DE/Aufgaben/Forschung/Forschungsprojekte/f2516.html>



Mensch und Arbeit. Im Einklang.

