

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu dem

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drucksache 19/6128 vom 28. November 2018

sowie zu dem

Antrag der Fraktion DIE LINKE

Drucksache 19/16480 vom 14. Januar 2020

21.01.2020

Beschäftigte vor Mobbing am Arbeitsplatz schützen

1. Allgemeines

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen Initiativen, die dazu beitragen eine gelebte Kultur der Wertschätzung in Betrieben zu fördern und zu pflegen. Mobbing am Arbeitsplatz ist eine Realität, die nach wie vor unterschätzt und in der Arbeitswelt nicht hinreichend sichtbar gemacht wird. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Mobbinghandlungen am Arbeitsplatz erfahren, müssen schnell und rechtzeitig begleitet werden. Sie benötigen Rat und Unterstützung nicht zuletzt durch die betrieblichen Interessenvertretungen. Diese Unterstützung ist bereits in einigen Betrieben gegeben. Um dem Thema Mobbing wirkungsvoll zu begegnen werden viele Betriebsräte auch präventiv durch den Abschluss von Betriebsvereinbarungen zum Thema Mobbing tätig.

Unabhängig von der betrieblichen Praxis befassen sich aber auch Arbeitsgerichte immer wieder mit dem Thema Mobbing. Arbeitsgerichte haben zu entscheiden, ob die von einem Arbeitnehmer oder einer Arbeitnehmerin vorgetragenen Handlungen geeignet sind, einen auf Mobbing gestützten Schadensersatzanspruch zu bejahen. Bei der Bewertung durch die Gerichte steht klar im Vordergrund, dass es um die Einhaltung der Menschenwürde am Arbeitsplatz geht und die Definition des Mobbingbegriffs ein Bestandteil einer systematischen Verletzung des Persönlichkeitsrechts ist.

Das Führen von Mobbingklagen ist dennoch schwer und mit erheblichen Rechtsdurchsetzungsschwierigkeiten verbunden. Die wenigsten Gerichtsverfahren enden für die Mobbingbetroffenen erfolgreich. Daneben steht die häufig nicht leichte Bewältigung der dem Mobbing zugrundeliegenden Konfliktsituation.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Recht
rec@dgb.de

Telefon: 030 24060-262
Telefax: 030 24060 95 -262

Abteilung Sozialpolitik
Sozialpolitik.BVV@dgb.de

Telefon: 030 24060-725
Telefax: 030 24060 95 -226

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



Die Gewährleistung eines wirksamen Mobbingschutzes ist deshalb „in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine die ordnungspolitischen Interessen eines dem Schutz der Menschenwürde verpflichteten Rechtsstaats ebenso wie die fundamentalen Lebensinteressen des einzelnen berührende verfassungsrechtliche Wertschutzaufgabe.“¹

2. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Einzelnen

Der vorliegende Antrag widmet sich diesem Anliegen und adressiert die Notwendigkeit, von Mobbing betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wirkungsvoll zu schützen und ihnen Möglichkeiten zu eröffnen, Recht zu bekommen. Von der Bundesregierung wird daher gefordert, ein Gesetz zum Schutz vor Mobbing am Arbeitsplatz vorzulegen, das Mobbing als Rechtsbegriff als eine Form der Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts definiert, den Schutz und die Rechte für alle Mobbing-Betroffenen in Arbeitsverhältnissen gewährleistet und das Arbeitsschutzgesetz konkretisiert. Schließlich wird die Bundesregierung aufgefordert, einen neuen Mobbing-Report in Auftrag zu geben und eine regelmäßige Mobbing-Berichterstattung vorzusehen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten ein Gesetz zum Schutz vor Mobbing grundsätzlich für wichtig, um ein deutliches Zeichen gegen Mobbing in der Arbeitswelt zu setzen und eine klare Signalwirkung zu entfalten. Allerdings ist der Erfolg von der konkreten Ausgestaltung abhängig. Eine Anlehnung an die Regelungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ist nur dann sinnvoll, wenn diese sich in der Rechtspraxis als effektiv erwiesen haben. Die in dem Antrag unter 2. lit a bis f genannten Mindestinhalte sind im Rahmen der Evaluierung des AGG kritisch bewertet worden.² Bei Neuregelungen, die an das bestehende AGG anknüpfen, sollte das berücksichtigt werden und entsprechende Korrekturen im AGG gleich mitgedacht werden.

Mobbing wird als ein fortschreitender psychodynamischer Prozess beschrieben, der zu psychosomatischen und psychischen Erkrankungen, organischen Stressreaktionen bis hin zu gravierenden chronischen körperlichen oder psychiatrischen Krankheitssymptomen wie Depressionen, Angst und Panikstörungen führen kann.³

Der DGB fordert schon seit langem eine Verordnung zum Schutz vor gefährdenden psychischen Belastungen (Anti-Stress-Verordnung), welche der Konkretisierung der Verpflichtungen aus § 4 Nr. 1 und § 5 Abs. 3 Nr. 6 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) dienen soll. Das Arbeitsschutzrecht sollte dahingehend durch untergesetzliche Regelungen erweitert werden.

Der vorliegende Antrag sieht weiter vor, in das Arbeitsschutzgesetz die Verantwortung der Arbeitgeber, die Beschäftigten vor Mobbing zu schützen, ausdrücklich in den Wortlaut aufzunehmen. Hierbei handelt es sich um eine Konkretisierung der den Arbeitgeber ohnehin obliegenden Fürsorgepflicht, die sich bereits nach der geltenden Rechtslage auch auf die

¹ LAG Thüringen, Urt. v. 28.6.2005 – 5 Sa 63/03 (Leitsatz).

² Berghahn/Klapp/Tischbirek, Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, 2016.

³ BT-Drucksache 19/6128, S. 1 mit Verweis auf Fischer/Riedesser, 2012.



Verhinderung von Mobbing am Arbeitsplatz bezieht, jedoch fehlt in Bezug auf die gesundheitlichen Auswirkungen von Mobbing in vielen Betrieben die notwendige Sensibilität. Es könnte daher grundsätzlich sinnvoll sein, die Wirksamkeit der als Generalklausel gefassten Vorgaben des ArbSchG zu evaluieren und bei Bedarf diese zu konkretisieren. Das Arbeitsschutzgesetz bietet sich dafür an.

Bei der Entwicklung von neuen Regelungsvorschlägen sind insgesamt neben Rechtsprechung und nationalen Vorgaben auch neuere internationale Übereinkommen zu berücksichtigen. Am 21. Juni 2019 wurde von der Internationalen Arbeitsorganisation ILO ein Übereinkommen gegen Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt samt Empfehlung zur Umsetzung in den Nationalstaaten verabschiedet.⁴ Das ist ein bedeutender Schritt, Belästigung und Gewalt in der Arbeitswelt weltweit zu beseitigen. Die Instrumente sollten nun zeitnah ratifiziert und wirksam umgesetzt werden, damit das Übereinkommen auch für Deutschland verbindlich ist. Frankreich hat darüber hinaus bereits einige Erfahrungen mit einem dort etablierten Anti-Mobbingregelungen im Arbeitsgesetz und dem aktuellen Prozess gegen die ehemaligen France-Telekom-Manager. Hervorzuheben ist insbesondere Article 222-33-2 mit Blick auf Sanktionen.⁵ Dies korrespondiert mit den Überzeugungen des DGB, dass schärfere Sanktionen mit begleitender Aufsichtstätigkeit dringend notwendig sind.

Die Antragstellerin fordern die Erstellung eines Mobbing-Berichts und eine regelmäßige Mobbing-Berichterstattung. Sinnvollerweise sollte eine solche Auswertung aus den ohnehin von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin erhobenen Daten für den Bericht Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit erfolgen. Eine eigenständige Erhebung und Auswertung, völlig losgelöst von anderen Arbeitsbedingungen, verkennt die systemische Dimension. Die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte aber auch die Erkenntnisse aus der Arbeitswissenschaft machen deutlich, dass eine regelmäßige Berichterstattung bzw. die Erarbeitung eines neuen Mobbingberichts durch die Bundesregierung erforderlich ist. Expertinnen und Experten aus der Arbeitswelt, der Justiz und dem Gesundheitswesen stehen häufig vor der Schwierigkeit, Mobbing zu erkennen, die Glaubwürdigkeit der Betroffenen zu beurteilen sowie eine Abgrenzung gegenüber sozial anerkannten Verhaltensweisen vorzunehmen.⁶ Nach wie vor gibt es zentrale Probleme bei Verwendung des Mobbingbegriffs nicht nur in der betrieblichen und juristischen Praxis, sondern auch in der wissenschaftlichen Literatur, in der Mobbing nicht einheitlich definiert wird.⁷ Um Betroffene wirkungsvoll vor Mobbing zu schützen, begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die in dem vorliegenden Antrag

⁴ ILO Übereinkommen 190, abrufbar unter: https://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_711468/lang--de/index.htm (zuletzt abgerufen am 09.01.2020).

⁵⁵ Die Person, die eine andere Person durch wiederholte Handlungen belästigt, welche als Ziel oder als Auswirkung eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen mit sich bringen, welche die Rechte und die Würde der anderen Person gefährden, ihre physische oder psychische Gesundheit schwächen oder ihrer beruflichen Zukunft schaden, ist mit einer einjährigen Gefängnisstrafe und einer Geldstrafe in Höhe von 15000 € zu bestrafen.

⁶ BAG, Urteil v. 15.01.1997 – 7 ABR 14/96).

⁷ Aus diesem Grund wurde das Projekt von J. Eisermann, E. de Costanzo: die Erfassung von Mobbing- Eine Konstruktvalidierung aktueller Datenerhebungsverfahren. 1. Auflage. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2011.



(Ziffer 3) geforderte Berichterstattung und Erarbeitung eines Mobbingberichts durch die Bundesregierung, um eine aktuelle interdisziplinäre Bestandsaufnahme als eine Grundlage zu schaffen, um perspektivisch in einem weiteren Schritt dann gesetzliche Regelungen zur Verbesserung der Situation von Mobbingopfern einzuführen. Hierbei sollten jedoch alle Belastungskonstellationen betrachtet werden, damit eine Gestaltung von menschengerechter Arbeit insgesamt stattfindet und gleichzeitig alle Formen von destruktiver Führung unterbunden werden.

3. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE im Einzelnen

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE sieht neben dem Schutz von Mobbing auch den Schutz vor sog. Bossing vor, worunter laut Antrag das systematische Mobben durch Vorgesetzte als eine der schlimmsten Varianten von Mobbing gefasst wird. In diesem Zusammenhang wird auf Betriebsräte oder auch einzelne Betriebsratsmitglieder verwiesen, die im Visier von Arbeitgebern stehen, um betriebliche Mitbestimmung zu unterbinden. Vor diesem Hintergrund soll der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der Änderungen im Arbeitsschutzgesetz vorsieht. Ebenso soll ein Gesetzentwurf zum Schutz vor Mobbing und Bossing vorgelegt werden, der Mobbing als Rechtsbegriff definiert und analog zum AGG Betroffenen von Mobbing und Bossing am Arbeitsplatz einen Rechtsanspruch auf Schadensersatz und Schmerzensgeld bietet. Darüber hinaus sind betriebsverfassungsrechtliche Änderungen sowie eine Erweiterung der Funktion von Personalräten im Arbeitsschutz im Bundespersonalvertretungsgesetz vorgesehen. Schließlich werden Prüf- und Berichtspflichten für die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin vorgesehen und im Zusammenhang mit Aufsichtsbehörden für Arbeitsschutz der Bundesländer mehr personelle Ressourcen angestrebt.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften teilen die Auffassung, dass eine Anti-Stress-Verordnung präventiven Schutz vor Mobbing bieten kann und begrüßen II. Ziffer 5 des Antrags, wonach der Erlass einer Anti-Stress-Verordnung vorgesehen ist. Bislang fehlt ein untergesetzliches Regelwerk, das die Vorgaben aus dem ArbSchG näher ausgestaltet. Bereits 2012 hat die IG Metall ihren Entwurf für eine Anti-Stress-Verordnung vorgestellt und damit konkrete Lösungsvorschläge in die Debatte eingebracht.⁸ Der Verordnungsentwurf ist anschlussfähig an die arbeitswissenschaftliche Debatte und fügt sich in die Struktur und Logik des geltenden Arbeitsschutzrechts ein. Der Bundesrat hat bereits 2013 einen fertigen Verordnungsentwurf beschlossen und die Bundesregierung gebeten, diesen aufzugreifen und umzusetzen (BT-Drs. 13/315). Auch Prof. Rüdiger Krause, Gutachten zum 71. Deutschen Juristentag, 2016, S.73: plädiert für eine schlanke Anti-Stress Verordnung. Es handle es sich bei den Regelungen nicht um eine Ausweitung des Pflichtenprogramms, sondern um eine Hilfestellung für die betrieblichen Akteure, um die Handhabung der vergleichsweise abstrakten Vorgaben des ArbSchG durch konkrete Vorgaben zu erleichtern.

⁸ Anti-Stress-Verordnung – Eine Initiative der IG Metall, 2018, abrufbar unter: <https://www.igmetall.de/im-betrieb/arbeits--und-sozialrecht/gute-arbeit-braucht-klare-regeln>



§ 8 des IG Metall Verordnungsentwurfes beschreibt die Beurteilungskriterien und Gestaltungsmaßgaben bezüglich der sozialen Beziehungen und wäre sehr gut geeignet hier die nötige Ordnungsgrundlage zum Schutz vor Mobbing zu bilden. Dies erlaubt ein untergesetzliches Regelwerk aus technischen Regeln zu entwickeln und den Arbeitgebern so konkrete Schutzmaßnahmen an die Hand zu geben für die eigene betriebliche Ausgestaltung. Die technischen Regeln entfalten eine entsprechende Vermutungswirkung und geben damit den betrieblichen Anwendern die nötige Rechtssicherheit. Diese Ausführungen vorangestellt, lassen die in dem Antrag zu II. 1. a) bis g) vorgelegten und angestrebten Änderungen im Arbeitsschutzgesetz nur eingeschränkt als notwendig erscheinen. Es erschließt sich nicht, warum es einer Ergänzung im ArbSchG bedarf, da in § 4 Abs. 2 bereits verankert ist, dass die Arbeit so zu gestalten ist, dass eine Gefährdung für das Leben sowie die physische und psychische Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird. Ebenso ist weiterführend in § 5 Abs.6 vorgesehen, dass die psychischen Belastungen bei der Arbeit zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen heranzuziehen ist. Eine Erweiterung im Sinne des vorliegenden Antrages der Fraktion DIE LINKE entfaltet keinen weitergehenden Schutz der Beschäftigten bei Mobbing. Insofern verweisen wir auf unsere Ausführungen in Ziffer 2 dieser Stellungnahme. Insofern stellt sich die Verwendung der Definition zu Gesundheit der WHO als wenig hilfreich im Rahmen des ArbSchG dar. Eine Übernahme des Begriffes psychosozialer Stress in den Kontext des ArbSchG ist nicht dienlich, da er auch die psychischen Belastungen anderer Lebenswelten miteinbezieht. Eine solche Erweiterung wird als problematisch gesehen.

Wie bereits weiter oben unter Ziffer 2 dieser Stellungnahme ausgeführt, halten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ein Gesetz zum Schutz vor Mobbing grundsätzlich für geeignet, ein deutliches Zeichen gegen Mobbing in der Arbeitswelt zu setzen und eine klare Signalwirkung zu entfalten. Allerdings ist der Erfolg von der konkreten Ausgestaltung abhängig, so dass eine Anlehnung an die Regelungen des AGG nur dann sinnvoll ist, wenn diese sich in der Rechtspraxis als effektiv erwiesen haben. In diesem Zusammenhang fordert der DGB schon lange, dass das AGG in Hinblick auf die gerichtliche Durchsetzung durch eine verbesserte Beweislastleichterung geregelt werden muss. Die zweimonatige Geltendmachungs- bzw. Klagfrist für Ansprüche ist auf mindestens sechs Monate zu verlängern, damit überhaupt eine reale Durchsetzungschance besteht. Die unionsrechtswidrigen Beschränkungen des Entschädigungsanspruchs und die Herausnahme von Kündigungen sind aufzuheben. Die Klagerechte der Interessenvertretungen müssen von einschränkenden Voraussetzungen befreit werden, entsprechende Klagerechte für Personalräte sind einzuführen. Die Antidiskriminierungsstelle ist durch eine bessere personelle Ausstattung zu stärken. Die Privilegierung der kirchlichen Arbeitgeber ist zu streichen. Zu denken ist schließlich an den Ausbau von flächendeckenden unabhängigen Beratungsstellen für Mobbingbetroffene. Diese sind zentral, weil sie die Betroffenen außerhalb der betrieblichen Strukturen beraten und unterstützen können.



Die in dem Antrag unter Ziffer 2 b) genannte Forderung nach einem Verbandsklagerecht für Gewerkschaften ist grundsätzlich unabhängig von den hier behandelten Mobbingfällen zu begrüßen. Die Einführung eines Verbandsklagerechts dient der effektiven Rechtsdurchsetzung und ist dringend notwendig und bezieht sich auf ein Verbandsklagerecht in geeigneten Bereichen, in denen über die individuelle Betroffenheit hinaus ein gewerkschaftliches Interesse an der Rechtsdurchsetzung besteht, wie z.B. im Arbeitnehmerentsendegesetz, im Beschäftigtendatenschutz, dem gesetzlichen Mindestlohn und auch im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz.

Das in dem Antrag zu II. Ziffer 3 zum Ausdruck kommende Ziel, die Rolle von Betriebsräten im Arbeitsschutz zu stärken, insbesondere bei der Überwachung der Durchführung des Arbeitsschutzes und der Gestaltung von Regelungen zur Vermeidung von Bossing und Mobbing, ist grundsätzlich zu begrüßen. Der DGB sieht ohnehin gerade im Zusammenhang mit psychischer Belastung wachsenden Handlungsbedarf und setzt sich für eine größere Verbreitung, bessere Anwendung und höhere Verbindlichkeit von Gefährdungsbeurteilungen ein. Hierfür ist der Vollzug zu stärken und das Personal insbesondere der Gewerbeaufsicht deutlich zu erhöhen. Bereits jetzt bestehen im Geltungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes umfassende Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte. Ergänzend hierzu ist die Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen an der Gefährdungsbeurteilung in den Rechtsvorschriften selbst zu verankern. Mit Blick auf den wachsenden Stress bei der Arbeit müssen Umsetzungsdefizite bei der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen und der Durchsetzung bestehender Mitbestimmungsrechte beseitigt werden. Die unzureichende Umsetzung in den Betrieben zeigt, dass es Bedarf an konkretisierenden Regelungen gibt, mit denen die betriebliche Umsetzung vereinfacht und beschleunigt wird. Eine Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung im Arbeitsschutz ist auch deshalb von Bedeutung, da die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts diese Mitbestimmung in einer Entscheidung vom 13.08.2019 – 1 ABR 6/18 – erst kürzlich eingeschränkt hat.

Zu II. 3 b) „Maßnahmen gegen spezifische Formen des Bossings,⁹ die darauf gerichtet sind, die Gründung von Betriebsräten oder die Ausübung betrieblicher Mitbestimmung und Beteiligung der Beschäftigten, zu verhindern“: Diese Forderung, arbeitgeberseitige Maßnahmen, die auf die Verhinderung von Betriebsratswahlen oder die Behinderung von Betriebsräten in ihrer Amtstätigkeit gerichtet sind, zu unterbinden, ist im vollem Umfang zu begrüßen, greift in der vorliegenden Form aber zu kurz. Zu diesen Erfordernissen einer Reform des Wahlverfahrens zum BetrVG hat der Deutsche Gewerkschaftsbund im Rahmen seiner Stellungnahme zu der Expertenanhörung des Ausschusses und Soziales des Deutschen Bundestages am 25.06.2018 in Berlin zu den Anträgen „Betriebsratswahlen erleichtern und Betriebsräte besser schützen“, Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 19/860, und „Betriebsratswahlen erleichtern – Aktive Beschäftigte schützen“, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 19/1710, näher Stellung genommen [Ausschuss-Drs. 19(11)84 v. 21.06.2018, S. 28 ff., zweiter Anhang]. Die Stellungnahme beinhaltet im Wesentlichen

⁹ Auch bekannt unter dem Begriff BR-Bashing.



die Forderung das Wahlverfahren zu reformieren, aber auch Ausweitung der im BetrVG und im KSchG enthaltenen Regelungen zum Schutz der Interessenvertreter (etwa Ausweitung des Kündigungsschutzes und Ausweitung des § 119 BetrVG zum Officialdelikt).

Auch eine Stärkung der Position von Personalräten und die Klarstellung ihrer Rolle beim Thema Mobbing werden positiv bewertet.

Schließlich ist der unter II. Ziffer 6 vorgesehene Prüfauftrag zu befürworten. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ist aufgerufen dem Sachverständigenrat, der über die Verabschiedung neuer Berufskrankheiten entscheidet, zuzuarbeiten. Hierbei muss weiter geforscht werden, wie dauerhafte psychische Fehlbelastungen zu berufstypischen psychischen Erkrankungen werden, die die Etablierung von neuen Berufskrankheiten rechtfertigen. Bislang werden Traumata als reine Unfallereignisse behandelt und leiten daraus den Versicherungsanspruch ab. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen somit die Notwendigkeit, eine verbesserte Datenlage zu schaffen. Insofern wird auf die Ausführungen dieser Stellungnahme in Ziffer 2 Bezug genommen.

Zuletzt möchten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Ende November gefassten Beschlüsse der Arbeits- und Sozialministerkonferenz hervorgeben, die Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht vorsehen. Insbesondere die Bereitschaft des Bundes zur gesetzlichen Fixierung einer Überwachungsquote im Arbeitsschutzgesetz mit der Koppelung an qualitative Besichtigungsstandards wird dem Ziel einer zeitnahen Umsetzung begrüßt. Gleichzeitig greift der DGB den Antrag zu II Ziffer 8 auf und unterstützt die Forderung, die auf eine Ausweitung der Ressourcen der Behörden gerichtet ist.