

Wohlergehen, Gesundheit und Sicherheit

am Arbeitsplatz in der zentralen Staatsverwaltung:

Maßnahmen gegen arbeitsbedingte psychosoziale Risiken

Hintergrundstudie

KURZFASSUNG

2017



KURZFASSUNG

Einleitung: Was sind psychosoziale Risiken?

Die Veränderung der Arbeitswelt in den vergangenen Jahrzehnten hatte zur Folge, dass immer mehr Menschen arbeitsbedingten Risikofaktoren wie Stress, Mobbing, Belästigung und Gewalt ausgesetzt sind. In vielen Ländern werden sie als „psychosoziale Risiken“ bezeichnet, und zweifellos gibt es sie auch in der zentralen Staatsverwaltung.

Die Kosten psychosozialer Risiken

Die Kosten psychosozialer Risiken können erheblich sein. Für einzelne Personen ist eine längere Belastung durch diese Risiken mit unterschiedlichen negativen Folgen wie Angst und Depressionen bis hin zu einer Schwächung des Immunsystems und Erkrankungen der Herzkranzgefäße verbunden. Organisationen müssen damit rechnen, dass MitarbeiterInnen durch längere krankheitsbedingte Fehlzeiten und schlechtere Leistungen ausfallen und diese Zustände in einigen Fällen dem Image der Organisation schaden. Für die Gesellschaft insgesamt bedeuten diese Risiken innerhalb der EU Kosten in Milliardenhöhe aufgrund der hohen Zahl der durch Krankheit verlorenen Arbeitstage.

Psychosoziale Risikofaktoren

Eine der ersten Studien über psychosoziale Risiken wurde gemeinsam von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Jahre 1984 veröffentlicht. Sie hat sechs „psychosoziale Faktoren“ definiert, die sich auf die Arbeitsleistung, die Zufriedenheit mit der Arbeit und letztlich auf die Gesundheit auswirken. Seitdem haben zahlreiche nationale Institute für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz ihre eigenen Listen mit psychosozialen Risikofaktoren erstellt, die die Gesundheit und das Wohlergehen von ArbeitnehmerInnen potenziell bedrohen. Es werden die Strategien in sieben Staaten untersucht. Vier Staaten (Frankreich, Deutschland, Spanien und Belgien) beziehen sich explizit auf psychosoziale Risikofaktoren („psychischer Druck“ im Falle von Deutschland), während drei Länder (VK, Italien und Polen) über „Stressfaktoren“ oder „Stressoren“ sprechen.

Auf europäischer Ebene hat sich 2010 ein Bericht von Eurofound, der dreigliedrigen Einrichtung der Europäischen Union mit Fachwissen im Bereich der Sozial- und Arbeitspolitik, mit der Frage befasst, wie dieses Thema innerhalb der EU behandelt wird. Dieses Konzept wurde 2014 mit einem gemeinsamen Bericht von Eurofound und EU-OSHA, der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz weiter vertieft. Der Bericht hat die Situationen genauer untersucht, die für ArbeitnehmerInnen als psychosoziale Risiken angesehen werden, und konnte unter Einbeziehung der Ergebnisse der 2010 durchgeführten fünften Europäischen Erhebung über Arbeitsbedingungen (EWCS) zeigen, wie diese Faktoren Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlergehen von ArbeitnehmerInnen haben.

Ausmaß psychosozialer Risikofaktoren in der zentralen Staatsverwaltung

Betrachtet man die fünf Faktoren, die in dem gemeinsamen Bericht von Eurofound und EU-OSHA näher geprüft wurden, ist es offensichtlich, dass diese psychosozialen Risiken in der zentralen Staatsverwaltung vorhanden sind. Umstrukturierungen haben sich im Bereich der **Arbeitsinhalte** als eines der Themen mit hohem Risikopotenzial herausgestellt. Diese Umstrukturierungen haben in den letzten Jahren in der zentralen Staatsverwaltung umfassend stattgefunden. Ein noch größeres Problem im Zusammenhang mit

den Arbeitsinhalten ist der Umgang der Angestellten mit immer schwieriger werdenden DienstenutzerInnen. In der zentralen Staatsverwaltung gibt es zahlreiche Dienste, die diese Entwicklung als großes Problem erleben. Im Hinblick auf **Arbeitsintensität und selbständiges Arbeiten** gibt es zweifellos einige Bereiche, in denen es zu einer übermäßigen Arbeitsbelastung kommen kann. Bei **Arbeitszeiten und Work-Life-Balance** scheint die zentrale Staatsverwaltung aber besser zu punkten als andere Sektoren der Volkswirtschaft. Im Bereich des **sozialen Arbeitsumfelds** ergibt sich ein weniger einheitliches Bild, das zum Teil bestimmt wird durch Unterstützung durch KollegInnen, aber auch Diskriminierung und „antisoziales Verhalten“ wie Mobbing, Belästigungen und Gewalt. Zwar mag die kollegiale Unterstützung in der zentralen Staatsverwaltung überdurchschnittlich hoch sein, die Beschäftigten dort werden aber auch verstärkt mit Gewalt durch Dritte und mit Beschimpfungen konfrontiert. Schließlich bedeutet im Bereich der Beschäftigungsunsicherheit und der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten die hohe Zahl der in einigen Ländern verloren gegangenen Arbeitsplätze, dass die in der zentralen Staatsverwaltung tätigen Bediensteten nicht mehr davon ausgehen können, eine sichere Beschäftigung zu haben.

Eine weitere Untersuchung psychosozialer Risikofaktoren liefert die **Zweite Europäische Unternehmensbefragung über neue und aufkommende Risiken** – ESENER-2, durchgeführt von EU-OSHA. Die Studie enthält umfassende Ergebnisse, aufgeschlüsselt nach Ländern. Leider beziehen sich die Zahlen auf die öffentliche Verwaltung insgesamt und nicht nur auf die zentrale Staatsverwaltung. ESENER-2 hat sich mit sieben Risikofaktoren befasst und diese geringfügig anders als in dem gemeinsamen Bericht von Eurofound und EU-OSHA zusammengestellt. Nach ESENER-2 sind sechs der sieben Risikofaktoren eher an Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung zu finden als in der Wirtschaft insgesamt. Als häufigstes Risiko wurde der nicht zu vermeidende „Umgang mit schwierigen Kunden/innen, Patienten/innen und SchülerInnen usw.“ genannt. Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, wenn es um die Frage geht, wie oft diese Risiken bestehen.

Zwar beziehen sich die ESENER-Zahlen auf die öffentliche Verwaltung, aber zwei gesonderte nationale Studien, die Informationen über Teile der Zentralregierung in **Frankreich** und die gesamte zentrale Staatsverwaltung in **Schweden** vorlegen, bestätigen die Situation für die Beschäftigten in der zentralen Verwaltung. Beide Studien legen insbesondere Wert auf die Tatsache, dass für viele Beschäftigte in der Zentralregierung der Umgang mit dem Publikum konfliktbeladen und das Verhältnis zu den NutzerInnen angespannt ist.

Der Rahmen für den Umgang mit psychosozialen Risiken

Dieser Teil beschreibt den Kontext für den Umgang mit psychosozialen Risiken, untersucht die bestehenden rechtlichen Schutzmechanismen und die verfügbaren institutionellen Hilfsangebote sowie die Kollektivvereinbarungen, die auf unterschiedlichen Ebenen einschließlich der EU-Ebene geschlossen wurden. In jedem Bereich wird zunächst die Situation auf der europäischen Ebene beschreiben, danach folgen nationale Beispiele.

Rechtsrahmen

Es gibt einen großen Bestand an EU- Rechtsvorschriften für den Arbeitsschutz mit der so genannten Rahmenrichtlinie 89/391/EWG als wichtigstem Instrument. Psychosoziale Risiken werden in der Rahmenrichtlinie nicht ausdrücklich erwähnt, sind aber implizit im Geltungsbereich mit enthalten. Es gibt weitere Rechtsvorschriften über Gleichstellung und Diskriminierung, die ebenfalls für den Umgang mit psychosozialen Risiken im Kontext von Belästigung und Diskriminierung relevant sind. Alle EU-Mitgliedstaaten haben die Rahmenrichtlinie in nationales Recht umgesetzt, und die Mehrheit der EU-Mitglieder (19 von 28) ist noch weitergegangen und hat einen Hinweis auf psychosoziale Risiken oder damit verbundene Aspekte in ihre einzelstaatlichen Arbeitsschutzgesetze aufgenommen. In dem Abschnitt werden die Details der Rechtsvorschriften dargestellt sowie Informationen über Anwendungsbeschränkungen im öffentlichen Sektor gegeben. Alle Mitgliedstaaten haben ebenfalls EU-Rechtsvorschriften über Gleichstellung und Diskriminierung in nationales Recht umgesetzt, auch hier sind einige Länder darüber hinausgegangen.

Unterstützung bei der Bewältigung psychosozialer Risiken

In jedem Land steht eine Reihe von Strukturen und Ansprechstellen zur Verfügung, die ArbeitnehmerInnen und Organisationen bei der Bewältigung psychosozialer Risiken zur Seite stehen. Dazu gehören ArbeitnehmervertreterInnen, Gewerkschaften, Gesundheits- und Sicherheitsfachleute, ArbeitsinspektorInnen und andere.

Die EU-Rechtsvorschriften garantieren den **ArbeitnehmervertreterInnen** Rechte im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, aber die Strukturen werden von den nationalen Gesetzen vorgegeben, so dass es im Ergebnis beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern gibt.

Die Rahmenrichtlinie erwähnt lediglich **Gesundheits- und Sicherheitsfachleute** (Arbeitnehmer, die er mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren im Unternehmen bzw. im Betrieb beauftragt), aber wie diese Rolle ausgestaltet wird, ist zwischen den einzelnen Staaten völlig unterschiedlich geregelt.

Es gibt keine europäischen Rechtsvorschriften über Arbeitsinspektionen nach dem Vorbild der Rahmenrichtlinie, wenn auch die meisten EU-Mitgliedstaaten entsprechende IAO-Übereinkommen ratifiziert haben. Trotz dieser gemeinsamen Ratifizierung gibt es auf der nationalen Ebene beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Aufgaben und der Größe der Arbeitsinspektionen in den 28 Mitgliedstaaten.

Vertrauenspersonen, deren Aufgabe die Unterstützung von KollegInnen ist, die Gewalt, Mobbing oder sexuelle Belästigung erlebt haben, sind in den EU-Rechtsvorschriften nicht vorgesehen und auch nur in einigen wenigen Ländern zu finden.

Kollektivvereinbarungen

Es gibt zwei europäische Rahmenvereinbarungen über psychosoziale Risiken - die „Rahmenvereinbarung über arbeitsbedingten Stress“ (unterzeichnet im Oktober 2004) und die „Rahmenvereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz“ (unterzeichnet im April 2007). Die beiden Vereinbarungen sind von den unterzeichneten Parteien (Gewerkschaften und Arbeitgeber) und ihren jeweiligen nationalen Mitgliedern und nicht durch eine EU-Richtlinie umzusetzen. Beide Vereinbarungen hatten Auswirkungen auf der einzelstaatlichen Ebene.

Nationale branchenübergreifende Vereinbarungen sowohl zu Stress als auch zu Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz wurden in einigen Ländern erreicht, darunter Frankreich, Italien, Griechenland, Luxemburg, Rumänien, Spanien und Slowenien. Allerdings haben nicht alle Länder Vereinbarungen zu beiden Themen. Kollektivvereinbarungen speziell in der zentralen Staatsverwaltung wurden in mehreren Ländern unterzeichnet, z.B. in Dänemark, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Spanien und Schweden; auch hier haben aber nicht alle Länder den gesamten Katalog psychosozialer Risiken bedacht.

Umgang mit psychosozialen Risiken

Dieser Teil des Berichts befasst sich mit den Maßnahmen zur Bewältigung der am häufigsten vorkommenden psychosozialen Risiken in der zentralen Staatsverwaltung. Da es keine konsistente europaweite Informationsquelle für diese zentrale Verwaltungsebene gibt, verlässt sich der Bericht auf die Ergebnisse der ESENER-Erhebung von EU-OSHA aus dem Jahre 2014 mit Informationen über die öffentliche Verwaltung.

Risikoabschätzung

Wie bei allen Risiken besteht die erste Maßnahme im Umgang mit psychosozialen Risiken in einer Abschätzung der vorhandenen Risiken und in der Beurteilung der Frage, wie ernst sie zu nehmen sind. Die ESENER-Befragung zeigt, dass in der EU drei Viertel (73%) der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung regelmäßige Risikoabschätzungen vornehmen. Im Durchschnitt wird ein geringfügig höherer Anteil dieser Bewertungen intern (47%) und nicht extern (40%) vorgenommen, bei den verbleibenden 13% erfolgt diese Einschätzung sowohl intern als auch extern. Allerdings gibt es hier wie auch in anderen Bereichen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern sowohl hinsichtlich des Anteils, der regelmäßige Bewertungen durchführt, als auch im Hinblick auf die ausführende Stelle.

Diese Ergebnisse beziehen sich auf allgemeine Risikoabschätzungen. Um festzustellen, inwieweit psychosoziale Risiken mit berücksichtigt wurden, wollte die ESENER-Befragung wissen, ob zwei potenziell mit psychosozialen Risiken verbundene Fragen - „Beziehungen zwischen Vorgesetzten und MitarbeiterInnen“ und „organisatorische Aspekte wie Arbeitsplanung, Pausen oder Schichtarbeit“ - ebenfalls eingeschätzt wurden. Die Umfrage kam zu dem Ergebnis, dass der größte Teil der Risikoabschätzungen in den öffentlichen Verwaltungen in der EU diese Themen in der Tat berücksichtigt hat, wobei 61% der Betriebe organisatorische Aspekte in ihre Risikoabschätzung mit aufnahmen und 55% ebenfalls die Frage der Beziehungen zwischen Vorgesetzten und MitarbeiterInnen.

Praktische Maßnahmen

Die Ergebnisse der ESENER 2-Befragung zeigen, dass Organisationen die Bewältigung psychosozialer Risiken als problematischer wahrnehmen als den Umgang mit physischen Risiken, denn ein größerer Anteil der Befragten erklärte, man verfüge nicht über die Informationen oder Handlungshilfen für den Umgang mit psychosozialen Risiken im Vergleich zu körperlichen Risiken. Für die öffentliche Verwaltung scheint es besonders schwierig zu sein, mit diesen Risiken umzugehen.

Im Durchschnitt verfügen nur knapp mehr als ein Viertel (28%) der öffentlichen Verwaltungseinrichtungen in der EU über einen Aktionsplan zur Verhütung von arbeitsbedingtem Stress. Knapp über die Hälfte der

Arbeitsplätze (51%) in der öffentlichen Verwaltung haben eine Strategie für den Umgang mit Gewalt oder Beleidigungen. Diese Frage wurde aber nur in Organisationen gestellt, in denen dies als Problem bekannt war - diese Zahl ist deshalb nicht mit anderen Ergebnissen der ESENER-Befragung zu vergleichen.

Zeitdruck und extreme Arbeitsbelastungen waren das zweithäufigste genannte Risiko in öffentlichen Verwaltungen. Die ESENER-Befragung kam aber zu dem Schluss, dass nur ein Drittel (34%) der öffentlichen Verwaltungseinrichtungen in den vergangenen drei Jahren Arbeitsabläufe reorganisiert hatte, um „berufliche Anforderungen und Arbeitsdruck zu verringern“ und auf diese Weise psychosoziale Risiken zu verhindern.

Fast die Hälfte der öffentlichen Verwaltungen (47%) verfügte über ein Verfahren, das im Falle von Mobbing und Belästigungen zum Einsatz kommt. Knapp ein Drittel (31%) hatte in den vergangenen drei Jahren ein Verfahren zur Konfliktbewältigung installiert.

Im Durchschnitt hatten 21% der öffentlichen Verwaltungseinrichtungen in den letzten drei Jahren eingegriffen, wenn exzessive Überstunden oder unregelmäßige Arbeitszeiten überhandnahmen.

In der öffentlichen Verwaltung haben in der EU im Durchschnitt 41% der Betriebe Seminare zur „Prävention psychosozialer Risiken wie Stress und Mobbing“ durchgeführt, während 40% der Einrichtungen „vertrauliche Beratungen für MitarbeiterInnen“ angeboten haben.

Nationale Unterschiede

Die 11 einzelnen Indikatoren in diesem Teil des Berichts zeigen, dass es erhebliche Unterschiede zwischen EU-Ländern bei den Maßnahmen gegen psychosoziale Risiken gibt. Allgemein gilt, dass die drei nordischen Länder mit dem VK und Irland in den meisten Tabellen die Spitzenplätze einnehmen, oft gleichauf mit den Niederlanden und Malta. Die Länder in Mittel- und Osteuropa und manchmal auch Länder in Südeuropa gehören meistens zu den Nationen, in denen derartige Maßnahmen nicht diesen Stellenwert haben. Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien nehmen in diesen Tabellen meistens einen mittleren Rang ein.

Weitere Informationen:

www.epsu.org

www.cesi.org

www.fonction-publique.gouv.fr