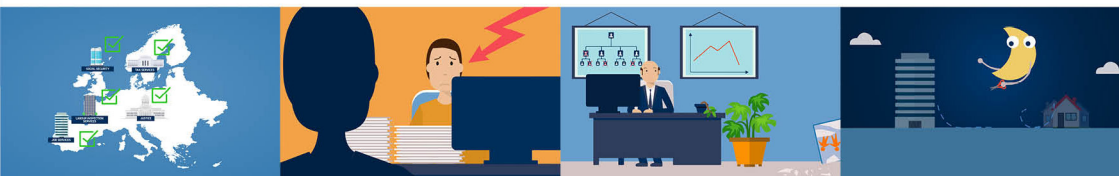
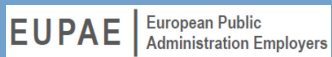


**Wohlbefinden,
Arbeitssicherheit
und Gesundheitsschutz (OSH)
in zentralen Regierungsverwaltungen:
Bewältigung psychosozialer
Risiken bei der Arbeit**

EIN LEITFADEN

2017





Die Produktion dieses Leitfadens wurde von der Europäischen Union finanziell unterstützt. Die Europäische Union ist nicht für die Verwendung der in dieser Publikation enthaltenen Informationen verantwortlich.

INHALT

7 Einleitung der Sozialpartner

10 KURZFASSUNG

- 10 Ausmaß und Auswirkungen psychosozialer Risiken.
- 11 Psychosoziale Risiken: der Handlungskontext
- 11 Praktische Aktionen
- 14 Referenzen und weiteres Informationsmaterial

16 AUSMASS UND AUSWIRKUNGEN PSYCHOSOZIALER RISIKEN

- 19 Tabelle 1: im Betrieb vorhandene psychosoziale Risikofaktoren (% Betriebe, EU-28)
- 21 BOX 1 Spanien (INSHT): Indikatoren für psychosoziale Risiken

24 PSYCHOSOZIALE RISIKEN: DER HANDLUNGSKONTEXT

- 24 Rechtsschutz
- 27 Unterstützungsangebote
- 29 Kollektivvereinbarungen
- 32 BOX 2 Kollektivvereinbarung über psychosoziale Risiken im öffentlichen Sektor in Frankreich 2013
- 33 BOX 3 Kollektivvereinbarung über die Bekämpfung von Gewalt in der zentralen Staatsverwaltung in Spanien
- 34 BOX 4 Die Gender-Dimension

40 PRAKTISCHE AKTIONEN

- 40 Übergeordnete Strategie
- 41 Sozialer Dialog und Arbeitnehmerbeteiligung
- 43 Risikoabschätzung
- 49 Von der Risikoabschätzung zur Aktion

52 MASSNAHMEN GEGEN SPEZIELLE RISIKEN

- 52 Umgang mit schwierigen oder vulnerablen Klient/-innen/Nutzer/-innen (Gewalt durch Dritte, Beleidigungen)
- 58 Zeitdruck und Arbeitsbelastung
- 60 Fehlende Kommunikation und Zusammenarbeit
- 65 Fehlende Möglichkeit der Einflussnahme auf Arbeitstempo oder Arbeitsprozesse seitens der Arbeitnehmer/-innen (einschl. Arbeitsinhalten)
- 68 Beschäftigungsunsicherheit (beinhaltet organisatorische Veränderungen und Entlassungen)
- 71 Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten
- 73 Diskriminierung
- 74 Wie die Strategien in die Tat umgesetzt werden
- 76 Training in Stressbewältigung
- 78 Unterstützung der Opfer psychosozialer Gefährdungen

84 REFERENZEN UND WEITERES INFORMATIONSMATERIAL

- 84 Europäisches Material
- 87 Nationale Materialien
 - 87 Belgien
 - 87 Frankreich
 - 87 Deutschland
 - 87 Italien
 - 87 Polen
 - 88 Spanien
 - 88 Vereinigtes Königreich

88 NOTIZEN

EINLEITUNG DER SOZIALPARTNER

Der vorliegende Leitfaden wurde vom Ausschuss für den Sozialdialog in der zentralen Staatsverwaltung erstellt, in dem Gewerkschaften und Arbeitgeber aus Europa zusammenarbeiten.¹

Psychosoziale Risiken sind inzwischen eine ernst zu nehmende Bedrohung der Gesundheit und des Wohlergehens von Staatsbediensteten und Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung. Aus diesem Grund war es dem Ausschuss ein besonderes Anliegen, sich mit dieser Thematik zu befassen. Konstante Neuorganisation, Arbeitsverdichtung und die demographische Entwicklung haben insgesamt zu einer Verschlechterung der Situation beigetragen. Dieser Leitfaden ist Teil eines weitergehenden Projekts. Der Ausschuss verbindet damit die Hoffnung auf einen besseren Schutz aller Menschen, die in diesem Bereich arbeiten.

Es gibt zahlreiche Leitlinien für den Umgang mit psychosozialen Risiken. Der vorliegende Leitfaden, der mit Unterstützung von Lionel Fulton vom Labour Research Department in London erstellt wurde, ist jedoch die erste europäische Arbeit, die sich speziell mit der Situation in der zentralen Staatsverwaltung befasst.

Der Leitfaden basiert auf einer Sichtung der bisherigen Studien sowie den Diskussionen auf zwei Workshops in Madrid und Vilnius sowie einer großen Konferenz in Berlin, die zu diesem Thema veranstaltet wurden. Er beinhaltet ebenfalls eine Reihe von Fallstudien aus der zentralen Staatsverwaltung.

Der Ausschuss möchte sich bei all denjenigen bedanken, die durch Informationen und ihre Unterstützung einen Beitrag zu diesem Leitfaden geleistet haben. Wir sind besonders Herrn Fulton zu Dank verpflichtet, der einen komplizierten Sachverhalt verständlich dargestellt hat. Wir sind zuversichtlich, dass dieser Leitfaden in Verbindung mit der Hintergrundstudie und dem kurzen Video Material bereitstellt für die berufliche Fortbildung und den Sozialen Dialog für alle diejenigen, denen die Verbesserung des Wohlergehens am Arbeitsplatz am Herzen liegt und die einen Beitrag zu einem sozialen Europa leisten wollen, das die Förderung öffentlicher Dienste im Interesse aller in den Mittelpunkt stellt.

Britta Lejon, TUNED-Sprecherin und ST-Präsidentin (Schweden) & Thierry Le Goff EUPAE Frankreich, DGAFP

KURZFASSUNG

KURZFASSUNG

AUSMASS UND AUSWIRKUNGEN PSYCHOSOZIALER RISIKEN

Die Risiken für die Gesundheit von Arbeitnehmer/-innen am Arbeitsplatz haben sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Immer mehr Menschen sind sogenannten psychosozialen Risiken ausgesetzt und damit mentalen und sozialen Faktoren, die Einfluss auf das Wohlergehen haben. Halten diese Belastungen über einen längeren Zeitraum an, können sich Symptome wie Stress, Burnout und Depressionen entwickeln sowie Erkrankungen der Herzkranzgefäße und Muskel-Skelett-Probleme. Das hat ernste Konsequenzen für die Organisationen, die diese Menschen beschäftigen.

Institute für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in ganz Europa haben erkannt, dass diese Risiken kontrolliert werden müssen. Allerdings gibt es bei ihrer Einordnung Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Ein Beispiel aus Spanien zeigt, wie dieses Thema dort bewertet wird. Auf europäischer Ebene hat ein gemeinsamer Bericht der beiden EU-Agenturen EU-OSHA und Eurofound im Jahre 2014 die Faktoren geprüft, die als Auslöser für psychosoziale Risiken gelten, und diese unter fünf Stichwörtern zusammengefasst: Arbeitsinhalte; Arbeitsintensität und Arbeitsautonomie, Arbeitszeitregelungen und Work-Life-Balance, soziales Umfeld und prekäre Beschäftigung und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten.

Psychosoziale Risiken sind in der zentralen Staatsverwaltung zweifellos vorhanden, und eine gesonderte EU-OSHA-Umfrage, die sieben Risikofaktoren untersucht hat, kam zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Verwaltung im Hinblick auf sechs der sieben genannten Risiken eine überdurchschnittliche Gefährdung aufwies. Gewalt und Pöbeleien durch

Klient/-innen und Nutzer/-innen stellen in der zentralen Staatsverwaltung, die in den vergangenen Jahren umfassende Umstrukturierungen bewältigen musste, ein besonderes Risiko dar.

PSYCHOSOZIALE RISIKEN: DER HANDLUNGSKONTEXT

Psychosoziale Risiken sind implizit durch die **EU-Rechtsvorschriften** für den Arbeitsschutz erfasst, die in der gesamten Europäischen Union gelten. Die meisten Staaten sind noch weiter gegangen und haben in ihren nationalen Gesetzen spezifische Verweise auf diese Risiken aufgenommen.

Es steht eine Reihe von **unterstützenden Strukturen** zum Umgang mit diesen Risiken zur Verfügung, dazu gehören: Arbeitnehmervertreter/-innen, Gewerkschaften, Gesundheits- und Sicherheitsfachleute, Arbeitsinspektion, Vertrauenspersonen und die Leitungsebene selbst.

Kollektivvereinbarungen gegen Stress, Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz sind auf europäischer Ebene abgeschlossen worden, und es existiert auf nationaler und lokaler Ebene eine Reihe von Vereinbarungen, in denen es um diverse Aspekte psychosozialer Risiken geht. Die 2013 im öffentlichen Sektor Frankreich geschlossene Vereinbarung ist hier besonders erwähnenswert.

Bei der Betrachtung psychosozialer Risiken ist es wichtig, den hohen Anteil von **Frauen** in der zentralen Staatsverwaltung sowie die Tatsache zu bedenken, dass sie eher Belästigungen und Pöbeleien ausgesetzt sind als ihre männlichen Kollegen. Häusliche Gewalt kann ebenfalls auf den Arbeitsplatz übergreifen, und Beispiele aus Spanien und Schweden zeigen, wie man dieses Problem erfolgreich angeht.

PRAKTISCHE AKTIONEN

Übergeordnete Strategie

Beim Umgang mit psychosozialen Risiken ist es hilfreich, Maßnahmen im Rahmen des traditionellen **Rahmens für das Risikomanagement** umzusetzen. Der erste Schritt ist die Beurteilung der vorhandenen Risiken. Beim Umgang mit psychosozialen Risiken ist zwischen Interventionen auf drei Ebenen zu unterscheiden: Interventionen auf der ersten Ebene (Beseitigung oder Verringerung von Risiken am Ursprungsort), Interventionen auf der zweiten Ebene (Bereitstellung besserer individueller Strategien für den Umgang mit Risiken) und Interventionen auf der dritten Ebene (Hilfe für Betroffene, die bereits einen Schaden erlitten haben).

Die bisherigen Erfahrungen belegen eindeutig, dass Risiken besser durch den **sozialen Dialog und mit Beteiligung der Arbeitneh-**

mer/-innen bewältigt werden können. Ein Beispiel aus Frankreich zeigt, wie dies konkret erfolgen kann.

Risikoabschätzung

Es gibt eine Reihe direkt verfügbarer Umfragetools zur **Erfassung psychosozialer Risiken**, und Beispiele aus Spanien und Belgien zeigen, wie dies in der Praxis umgesetzt wird.

Es sollte aber gesehen werden, dass der Umgang mit körperlichen Risiken im Vergleich zu psychosozialen Risiken einfacher ist, dies gilt besonders für den Bereich der öffentlichen Verwaltung. Ein Aktionsplan auf Basis einer Risikoabschätzung muss deshalb ein zweckmäßiges Maß an Unterstützung und Kompetenzen in sich vereinigen, damit er in effektiver Weise umgesetzt werden kann.

Maßnahmen gegen spezielle Risiken

Gewalt durch Dritte und Beleidigungen sind die am häufigsten genannten psychosozialen Risiken in der öffentlichen Verwaltung, aber es gibt eine Reihe praktischer Maßnahmen, die sich im Umgang mit diesen Risiken als wirksam erwiesen haben. Dazu gehören eine bessere Beleuchtung, die Beschränkung des Zugangs öffentlicher Gebäude und Unterweisung in der Deeskalation potenziell bedrohlicher Situationen. Beispiele aus Deutschland (bauliche Veränderungen, neue Strategie), Italien (Personalschulungen) und Portugal (Schulungen + weitere Elemente) zeigen, wie diese Problematik angegangen wird.

Zeitdruck und Arbeitsbelastung sind ebenfalls ein größeres Problem. Ein Beispiel aus Belgien mit Beschäftigten in einem Ministerium, die ihre Arbeitszeiten nicht mehr protokollieren müssen, zeigt einen Weg, wie Arbeitnehmer/-innen selbst entscheiden, wann sie ihr Arbeitspensum erledigen.

Probleme infolge fehlender Kommunikation und Zusammenarbeit können das Ergebnis von Spannungen zwischen den Beschäftigten mit der Folge von Mobbing oder Belästigungen sein, oder sie entstehen, wenn Ziele nicht klar definiert werden und Anweisungen widersprüchlich sind. Der praktische Gesundheits- und Sicherheitsleitfaden der Europäischen Kommission für Arbeitgeber enthält einige hilfreiche Vorschläge, wie die Unternehmensführung für eine gute, auf Dialog setzende Kommunikation mit dem Personal sorgen kann. Ein praktisches Beispiel aus dem britischen Staatsdienst zeigt, wie wichtig eine gute Kommunikation ist. Andere Beispiele beschreiben die erfolgreiche Einführung einer Politik der Mobbingprävention (Österreich), eine allgemeine Verbesse-

rung der Arbeitsatmosphäre durch die dauerhafte Lösung von Mobbingproblemen (Litauen) und Initiativen zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und der Zusammenarbeit zwischen Kollegen/-innen (Deutschland).

Fehlende **Kontrolle der Beschäftigten über den Arbeitsprozess oder das Arbeitstempo** können eine Hauptursache für Stress sein. Einflussmöglichkeiten der Belegschaft in diesem Bereich können viel bewirken. Ein Beispiel aus Finnland zeigt, wie durch gezielte Maßnahmen eine Mitarbeitergruppe (die über 55-jährigen) mehr Mitspracherechte erhalten hat, und das Beispiel aus Deutschland beschreibt, wie Arbeitnehmer/-innen mit sehr schwierigen Aufgaben umfassende Einflussmöglichkeiten darauf darüber haben, wie diese Arbeit ausgeführt und kontrolliert wird.

Als psychologischer Risikofaktor beinhaltet die Beschäftigungsunsicherheit nicht nur den Verlust des Arbeitsplatzes, sondern auch umfangreiche organisatorische Veränderungen. Es ist wichtig, anstehende Veränderungen nach dem Grundsatz der Offenheit und Transparenz durchzuführen und dabei darauf zu achten, dass die Auswirkungen auf das Alltagsleben der Beschäftigten möglichst gering bleiben. Zwei Beispiele aus Frankreich und Deutschland zeigen, wie neue Technologien genutzt werden, damit Arbeitskräfte bei der Standortverlagerung von Organisationen nicht vollständig aus ihrem gewohnten Arbeitsumfeld gerissen werden.

Eines der größten Probleme im Kontext von **Überstunden oder unregelmäßigen Arbeitszeiten** ist die durch den Einsatz moderner Technologie entstandene Erwartung an Mitarbeiter/-innen, „permanent erreichbar“ zu sein. Neue Gesetze in Frankreich garantieren das „Recht auf Unerreichbarkeit“, und in Deutschland hat ein Bundesministerium bereits intern die Vereinbarung getroffen, dass „ein Eingriff in die Freizeit weitestgehend zu vermeiden ist.“

Diskriminierung ist als psychologischer Risikofaktor eher selten, aber wenn es dazu kommt, kann sie schwere Folgen haben. Ein Beispiel aus dem Vereinigten Königreich zeigt, dass die Eliminierung von Diskriminierung nicht nur als klares Ziel definiert wurde, sondern dass auch die Fortschritte bei der Umsetzung dieses Ziels überwacht werden.

Wie die Strategien in die Tat umgesetzt werden

Neben dem Umgang mit spezifischen psychosozialen Risiken müssen die Organisationen auch dafür sorgen, dass die ausgearbeiteten Maßnahmen und Strategien umgesetzt werden. Ein Aspekt in dieser Hin-

sicht ist eine effektive Kommunikation, und das Beispiel aus Frankreich beschreibt eine innovative und wirksame Strategie, dem Personal diese Botschaft nahezubringen.

Training zur Stressbewältigung

Schulungen, die den Umgang von Mitarbeiter/-innen mit psychosozialen Stress verbessern und sie in die Lage versetzen sollen, solche Situationen besser zu bewältigen, werden auch als Interventionen auf der zweiten Ebene bezeichnet. Dieses Modell wurde in den zentralen Staatsverwaltungen europäischer Länder umfassend eingesetzt, und es gibt Beispiele aus Luxemburg (Stress- und Emotionskontrolle), Belgien (Achtungstraining für die Leitungsebene) und Ungarn (Tipps über gesunde Ernährung und Sport).

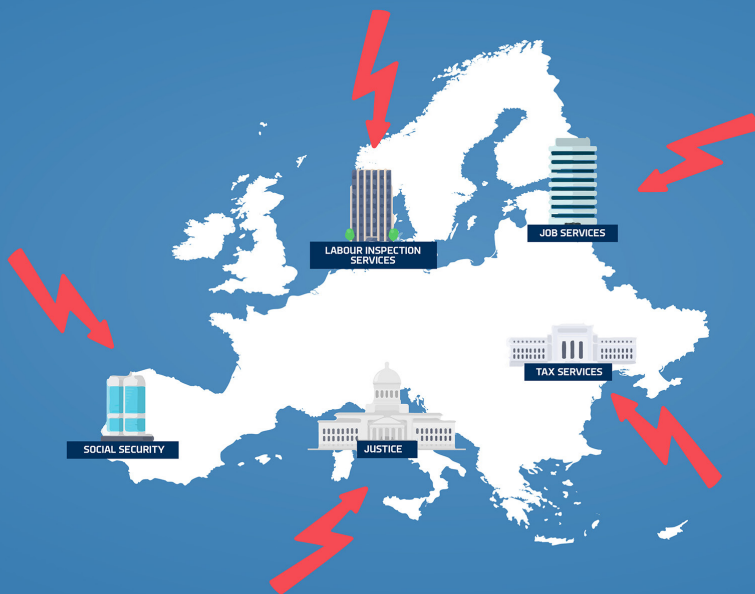
Unterstützung der Opfer psychosozialer Gefährdungen

Trotz aller Initiativen zur Eliminierung oder Verringerung psychosozialer Risiken oder zur Verbesserung der Fähigkeiten im Umgang mit solchen Risiken gibt es Fälle, in denen einzelne Personen Schaden genommen haben oder der entsprechende Verdacht besteht. Hier müssen Organisationen Mechanismen entwickeln, um diesen Menschen zu helfen und sie zu unterstützen. Dies sind Interventionen auf der dritten Ebene. Einige zentrale Staatsverwaltungen verfügen über umfassende Hilfsangebote für ihre Mitarbeiter/-innen, die sich sowohl der direkt mit der Arbeit verbundenen Probleme annehmen (Konflikte mit Kollegen/-innen oder zu hohe Arbeitsbelastung) oder auch persönliche Probleme ansprechen (z. B. Beziehungsprobleme). Es werden drei Beispiele für solche Programme beschrieben, in denen es um psychische Gesundheitsprobleme (Vereinigtes Königreich), individuelle psychologische und emotionale Unterstützung (Rumänien und Deutschland) und Suchtprävention geht.

Referenzen und weiteres Informationsmaterial

Hier wird auf nützliche weitere Informationsquellen mit kurzen Beschreibungen verwiesen. Es handelt sich meistens um europäisches, vereinzelt auch um Material aus den einzelnen Staaten.

AUSMASS UND AUSWIRKUNGEN PSYCHOSOZIALER RISIKEN



AUSMASS UND AUSWIRKUNGEN PSYCHOSOZIALER RISIKEN

Da sich die Arbeitswelt in den vergangenen Jahrzehnten verändert hat und in Landwirtschaft und Industrie heute weniger, im Dienstleistungssektor aber mehr Menschen beschäftigt sind, haben sich auch die arbeitsbedingten Sicherheits- und Gesundheitsrisiken verändert. Weniger Arbeitskräfte als früher sind den physischen Risiken ausgesetzt, die mit harter körperlicher Arbeit oder dem Umgang mit gefährlichen Arbeitsstoffen einhergehen, obwohl diese Gefahren nach wie vor bestehen. Dafür gibt es mehrere Risikofaktoren wie Stress, Mobbing, Belästigung und Gewalt, wie sie typischerweise im Dienstleistungssektor erfahren werden.

Diese Risiken werden oft als „psychosoziale Risiken“ bezeichnet, in denen die kombinierten mentalen und sozialen Faktoren deutlich werden, die Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlergehen der Arbeitnehmer/-innen haben.

Ein von einer Expertengruppe 2011 für das französische Arbeitsministerium erstellter Bericht definiert psychosoziale Risiken als „Risiken für die psychische, physische und soziale Gesundheit infolge von Arbeitsbedingungen sowie organisatorischer und zwischenmenschlicher Faktoren mit potenzieller Wirkung auf mentale Funktionen.“ In anderen Ländern gibt es leicht abweichende Definitionen, und in einigen Ländern wird der Begriff psychosoziale Risiken kaum angewandt.

Trotz dieser Unterschiede in Definition und Terminologie sind die potenziell schädigenden Folgen dieser Risiken - Stress, Burnout, koronare Herzerkrankungen, Muskel-Skelett-Erkrankungen, Depressionen und sogar Selbstmord - in allen europäischen Ländern bekannt.²

Eine Organisation muss in diesen Fällen mit folgenden Auswirkungen rechnen: Hohe Krankenstände, lange Fehlzeiten, schlechte Arbeitsleistung und geringere Produktivität, schlechte Arbeitsmoral, erhöhtes Unfallrisiko, hohe Personalfuktuation und Probleme bei der Personalsuche, verstärkte Beschwerden seitens der Nutzer/-innen, Arbeitskampfmaßnahmen und interne Konflikte - all dies verursacht höhere Kosten und hat eine imageschädigende Wirkungen.

Für die Gesellschaft insgesamt sind nach einer 2014 von der EU-OSHA durchgeführten Schätzung durch Stress im Jahre 2013 Kosten in Höhe von € 24,4 Milliarden entstanden. Die beträchtlichen negativen Auswirkungen infolge der Belastung durch psychosoziale Risiken werden auch in nationalen Studien bestätigt. Im Vereinigten Königreich waren nach Erkenntnissen des Arbeitsschutzbeauftragten Stress, Depressionen und Angstzustände für sich allein genommen die Hauptursache für verlorene Arbeitstage infolge arbeitsbedingter Erkrankungen in den Jahren 2015-2016 mit 11,7 Millionen von insgesamt 30,4 Millionen verlorenen Tagen (38%). In Deutschland hat der gemeinsam vom Arbeitsministerium und der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) erstellte Bericht über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015 errechnet, dass psychische Störungen und Verhaltensauffälligkeiten für 14,8% der Fehlzeiten verantwortlich sind und damit den zweiten Rang hinter Muskel-Skelett-Erkrankungen mit 22,0% einnehmen, die oft den psychosozialen Risikofaktoren zugerechnet werden.

Die europäischen Länder haben geringfügig unterschiedliche Modelle für die Analyse der Risiken, die als Ursache für diese schädlichen Auswirkungen gelten. Frankreich, Deutschland, Spanien und Belgien zum Beispiel beziehen sich explizit auf psychosoziale Risikofaktoren („psychischer Druck“ im Falle von Deutschland), während das Vereinigte Königreich, Italien und Polen über „Stressfaktoren“ oder „Stressoren“ sprechen.

Es gibt ebenfalls Unterschiede bei der Definition und Identifizierung von Risiken. Das französische Forschungs- und Sicherheitsinstitut INRS zum Beispiel beschreibt einen Katalog von sechs Risikofaktoren:

- Arbeitsbelastung und Arbeitszeit;
- emotionale Belastungen (darunter Gewalt durch Dritte am Arbeitsplatz und der Zwang, Gefühle unterdrücken zu müssen);
- fehlende Autonomie;
- schlechtes Arbeitsklima;
- Wertekonflikte (die Arbeit wird als unethisch, sinnlos oder schädlich empfunden) und
- unsichere Beschäftigungssituation (dies beinhaltet sowohl Ände-

rungen der Arbeitsabläufe als auch die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes).

Der britische Arbeitsschutzbeauftragte benennt sechs primäre Bereiche, in denen Probleme zu arbeitsbedingtem Stress führen können: Anforderungen, Kontrolle, Unterstützung, Arbeitsbeziehungen, Rolle und Veränderungen. Diese Kategorien wurden ebenfalls von der italienischen Arbeitsschutzbehörde INAIL übernommen. Die portugiesische Arbeitsinspektion ACT beschreibt neun Risikofaktoren wie hohe emotionale Belastungen, Arbeitsverdichtung, neue (und prekäre) Beschäftigungsverhältnisse und Probleme mit der Vereinbarkeit von Berufs- und Privat-/Familienleben sowie Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz.

Der spanische Zugang zu diesem Thema unterscheidet sich geringfügig. Der aktuelle detaillierte Leitfaden des nationalen Instituts für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (INSHT) zu psychosozialen Risiken enthält keine Auflistung der Hauptrisiken. Allerdings sollte das vom INSHT vorgeschlagene Analyse-Tool von Organisationen verwendet werden, um zu prüfen, ob es bei ihnen ein Problem in diesem Bereich gibt. Hier werden neun Faktoren genannt, die mit Aufzählungen an anderer Stelle vergleichbar sind. Sie sind in Box 1 aufgezählt und beinhalten Themen wie die Zufriedenheit mit der Vergütung und der Beteiligung von Beschäftigten an Entscheidungsprozessen, eigenständiges Arbeiten und Arbeitsbelastung.

Auf europäischer Ebene hat ein umfassender Bericht, der gemeinsam von Eurofound (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen) und EU-OSHA im Jahre 2014 erstellt wurde, Faktoren analysiert, die als psychosoziale Risiken für Arbeitnehmer/-innen gelten, und unter fünf Stichwörtern zusammengefasst. Dies sind:

- Arbeitsinhalte;
- Arbeitsintensität und Arbeitsautonomie;
- Arbeitszeitregelungen und Work-Life-Balance;
- soziales Umfeld und
- prekäre Beschäftigung und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten.

Diese definierten und kategorisierten Risiken sind nach Erkenntnissen einer aktuellen umfangreichen EU-OSHA-Studie eindeutig auch in der zentralen Staatsverwaltung vorhanden. Es handelt sich dabei um die zweite Ausgabe der europaweiten Unternehmenserhebung über neue und aufkommende Risiken (ESENER-2), die von EU-OSHA im Jahre 2014 durchgeführt wurde. Sie hat die Prävalenz sieben psychosozialer Risikofaktoren in europäischen Ländern untersucht und die Ergebnisse nach Branchen und Ländern aufgeschlüsselt. Das Ergebnis zeigt, dass nicht nur

die Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen diesen Risiken ausgesetzt sind, sondern dass es - mit einer Ausnahme bezogen auf Überstunden oder unregelmäßige Arbeitszeiten - in der öffentlichen Verwaltung eine überdurchschnittlich hohe Belastung durch diese psychosozialen Risiken gibt. Diese Zahlen beziehen sich auf die öffentliche Verwaltung insgesamt und nicht nur auf die zentrale Staatsverwaltung, stellen aber die besten verfügbaren Angaben dar.³

Tabelle 1: Psychosoziale im Betrieb vorhandene Risikofaktoren (% Betriebe, EU-28)

	Öffentliche Verwaltung	Alle
Umgang mit schwierigen Kunden, Patienten, Schülern usw	68	58
Zeitdruck	49	43
Schlechte Kommunikation oder Zusammenarbeit innerhalb der Organisation	27	17
Fehlende Gestaltungsmöglichkeiten des Arbeitsumfelds und der Arbeitsprozesse durch die Beschäftigten	19	13
Beschäftigungsunsicherheit	19	15
Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten	19	23
Diskriminierungen aufgrund von Alter, Geschlecht oder Ethnie	4	2

Quelle: ESSENER-2

Wie die Zahlen zeigen, besteht das fast überall und für mehr als zwei Drittel der Arbeitsplätze genannte Risiko in der öffentlichen Verwaltung im „Umgang mit schwierigen Kunden, Patienten, Schülern usw.“ Im Bereich der zentralen Staatsverwaltung werden aus den schwierigen Kundinnen oder Kunden schwierige Klientinnen und Klienten oder Nutzer/-innen, die ebenfalls einer vulnerablen Gruppe angehören - was ohne Frage ein Problem ist. Eine französische Umfrage zum Beispiel, die in besonderen Bereichen der zentralen Staatsverwaltung durchgeführt wurde, hat gezeigt, dass nur knapp über ein Viertel (26,9%) der Beschäftigten in der Privatwirtschaft engen Publikumskontakt haben, während dies auf Mitarbeiter/-innen in der Justiz zu 75,7%, für diejenigen im Sicherheits- und Verteidigungssektor zu 53,4% (darin enthalten ist die Polizei) und in der öffentlichen Finanzverwaltung⁴ zu 42,8% zutrifft.

Im schlimmsten Fall können diese schwierigen Beziehungen zu Pöbeleien und Gewalt führen, und es gibt definitiv Beispiele aus der zen-

tralen Staatsverwaltung, die dies belegen und im Strafvollzug oder Arbeitsämtern, in Behörden oder in der Steuerverwaltung vorkommen. So gab es zum Beispiel in der britischen Steuerbehörde (HMRC) 383 Fälle von Gewalt und Beleidigungen in den Jahren 2015/2016, und für das Ministerium für Arbeit und Versorgungsbezüge (DWP) wurden 33.115 Fälle von Beleidigungen und verbalen Drohungen für 2013/2015 und 637 tätliche Angriffe gemeldet. In Spanien fanden 424 körperliche Angriffe auf Gefängnispersonal im Jahre 2013 statt. Die Zahlen aus dem Strafvollzug im Vereinigten Königreich sind noch alarmierender, hier haben sich Angriffe auf das Personal mehr als verdoppelt und sind von 710 im zweiten Quartal 2010 auf 1.724 (2016) gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der schweren Übergriffe von 64 auf 209 verdreifacht.

Ein weiteres besonderes Problemfeld in der zentralen Staatsverwaltung sind Umstrukturierungen. Sie wirken sich darauf aus, wie Arbeit erledigt wird, wie sich die Beziehungen zu den Kollegen/-innen gestalten und welche weiteren Aussichten die berufliche Tätigkeit bietet. Umstrukturierungen hat es in den vergangenen Jahren in fast allen zentralen Staatsverwaltungen gegeben, und praktisch jede Regierung verbindet damit eine Änderung der Bereitstellung von Dienstleistungen und eine Verringerung des damit verbundenen Zeitaufwands.

In Irland zum Beispiel wurde der im Oktober 2014 durchgeführte Civil Service Renewal Plan als eine „grundlegend neue Vision und Orientierung für den Staatsdienst“ beschrieben. In Frankreich arbeitet die Regierung seit 2012 an der „Umstrukturierung der Organisation und der Funktion staatlicher Dienste“. In Rumänien führt die Regierung eine „Reform der zentralen öffentlichen Verwaltung durch, um Effizienz, Leistung und Stabilität des öffentlichen Sektors zu verbessern.“ Darüber hinaus sind in Europa Hunderttausende Arbeitsplätze in der zentralen Verwaltung verloren gegangen - zwischen 2009 und 2016 im Vereinigten Königreich allein 106.000. In einigen Ländern steigt der Anteil der Zeit- und Leiharbeitskräfte oder der Beschäftigten in anderen prekären Arbeitsverhältnissen in der zentralen Staatsverwaltung ständig.

Aus der oben genannten Erhebung in Frankreich geht hervor, dass 13,6% der Beschäftigten in der Privatwirtschaft in den letzten 12 Monaten über eine Umstrukturierung oder einen Standortwechsel berichtet haben, im öffentlichen Sektor insgesamt waren es 14,8%, während diese Werte auf 22,0% im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung und 19,9% bei Sicherheit und Verteidigung stiegen. (Bei den Justizbehörden liegt der Wert mit 6,3% unter dem Durchschnitt).

BOX 1 Spanien (INSHT): Indikatoren für psychosoziale Risiken

Arbeitszeit – einschließlich unsozialer Arbeitszeiten und Work-Life-Balance.

Arbeitsautonomie:

- Bezogen auf die Arbeitszeit - einschließlich der Möglichkeit, Pausen einzulegen;
- Bezogen auf Entscheidungsfreiheit - einschließlich der Frage, wie die Arbeit organisiert wird.

Arbeitsbelastung:

- Zeitdruck;
- Konzentrationsanforderungen - einschließlich der Auswirkungen von Unterbrechungen;
- Umfang und Schwierigkeit der Arbeit.

Psychologische Anforderungen:

- Intellektuelle Anforderungen - einschließlich der Erwartungen an Eigeninitiative und Kreativität;
- Emotionale Anforderungen - einschließlich des Umgangs mit Menschen, der Anforderung an die Arbeitnehmer/-innen, Gefühle zu verbergen, und des Umgangs mit Situationen, die eine emotionale Reaktion hervorrufen.

Vielseitigkeit und Inhalt der Arbeit – einschließlich der Fragen, ob die Arbeit nur aus Routine besteht, ob sie sinnvoll ist und ob die Arbeit von Vorgesetzten, Kollegen/-innen, Klienten/-innen und der Familie anerkannt wird.

Mitbestimmung und Kontrolle – einschließlich der Frage, ob die Arbeitnehmer/-innen in neue Entwicklungen wie neue Arbeitsmethoden oder Einstellung neuer Mitarbeiter/-innen eingebunden sind, und welches Maß an Kontrolle in Bereichen wie Arbeitsausführung und Arbeitsqualität besteht.

Arbeitnehmerinteresse, Vergütung – einschließlich der Möglichkeiten für Beförderungen oder berufliche Aufstiegsmöglichkeiten und Zufriedenheit mit der Vergütung.

Aufgabenwahrnehmung:

- Eindeutige Arbeitsbeschreibung - sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten eindeutig definiert?
- Rollenkonflikte - werden den Arbeitnehmer/-innen unrealistische Zielvorgaben gemacht, erhalten sie widersprüchliche Instruktionen oder sehen sie sich einem moralischen Dilemma ausgesetzt?

Soziale Beziehungen und Unterstützung – einschließlich des Ausmaßes der Unterstützung unterschiedlicher Provenienz, Belastung durch zwischenmenschliche Konflikte, physische und psychische Gewalt, sexuelle Belästigung und Diskriminierung.

Diese Faktoren werden in dem FPSICO genannten Tool des nationalen spanischen Instituts für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz INSHT verwendet, um die Präsenz psychosozialer Risiken zu bewerten. Es ist jedoch wichtig zu wissen, dass dies in Spanien nicht die einzige Methode für die Beurteilung psychosozialer Risiken ist. Eine große Zahl von Organisationen hat auch das Analysewerkzeug CoPsoQ ISTAS 21 verwendet, das von der Gewerkschaft CC.OO bevorzugt wird.

PSYCHOSOZIALE RISIKEN: DER HANDLUNGSKONTEXT



PSYCHOSOZIALE RISIKEN: DER HANDLUNGSKON- TEXT

Dieser Teil beschreibt den Kontext, in dem Maßnahmen zur Bewältigung psychosozialer Risiken ergriffen werden können, sowie den vorhandenen Rechtsschutz, institutionelle verfügbare Hilfsangebote und die Kollektivvereinbarungen, die bisher unterzeichnet wurden.

RECHTSSCHUTZ

Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind ein fundamentales Recht in jedem Mitgliedstaat der EU. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union heißt es: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen“ (Artikel 31). Es gibt außerdem einen großen Bestand an EU- Rechtsvorschriften für den Arbeitsschutz mit der sogenannten Rahmenrichtlinie 89/391/EWG als wichtigstem Instrument.

Diese Richtlinie sieht vor: „Der Arbeitgeber hat für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer hinsichtlich aller arbeitsbezogenen Aspekte zu sorgen“ (Artikel 5(1)). Dies beinhaltet auch den Schutz vor psychosozialen Risiken. Die Rahmenrichtlinie legt dem Arbeitgeber außerdem eine Reihe von Pflichten auf, darunter die Anforderung, Gefahren zu evaluieren, Risikoabschätzungen vorzunehmen, Unterweisungen über Sicherheit und Gesundheitsschutz durchzuführen sowie Arbeitnehmer/-innen und ihre Vertreter/-innen anzuhören und zu unterrichten.

Das bedeutet, dass es zwar keine spezifische Richtlinie über psychosoziale Risiken gibt wie beispielsweise über Lärm, dass diese Risiken aber trotzdem in allgemeiner Form durch europäisches Recht erfasst werden

und dass Organisationen deshalb in der Pflicht stehen, sich dieses Problems anzunehmen.

Da alle EU-Mitgliedstaaten die Rahmenrichtlinie in nationales Recht umgesetzt haben, gelten für psychosoziale Risiken die allgemeinen nationalen Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten. Die spanische Arbeitsschutzbehörde (ITSS) weist zum Beispiel ausdrücklich in ihrem Leitfaden über psychosoziale Risiken darauf hin. Darin wird bestätigt, dass es keine spezifische spanische Rechtsvorschrift zu diesen Risiken gibt, dass sie jedoch von dem allgemeinen Gesetz 1995 über die Prävention von Risiken am Arbeitsplatz (Ley 31/1995) erfasst sind, dem wichtigsten Arbeitsschutzgesetz in Spanien, mit dem die Rahmenrichtlinie umgesetzt wurde.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist jedoch noch einen Schritt weitergegangen und hat in ihre nationalen Arbeitsschutzgesetze einen ausdrücklichen Hinweis auf psychosoziale Risiken oder bestimmte damit verbundene Aspekte aufgenommen.

In insgesamt 19 Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften, die diesen ausdrücklichen Hinweis enthalten. Das sind: Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Schweden und Ungarn.

In einigen Fällen wie Lettland und Malta beschränkt sich dies darauf, dass die Liste der zu beachtenden Risiken einfach durch psychische Risiken ergänzt wird. In anderen Ländern wird lediglich auf spezifische psychische Risikofaktoren hingewiesen: Die französischen Rechtsvorschriften beziehen Belästigung und sexistisches Verhalten mit ein; die Italiener verweisen auf Stress, die Luxemburger auf Belästigung und die Polen auf Mobbing. (Diese Hinweise ergänzen die Rechtsvorschriften, die Mitgliedstaaten gegen Belästigungen aufgrund von Geschlecht, Religion, sexueller Orientierung, Alter, Behinderung und ethnischer Herkunft erlassen haben - siehe unten).

In den meisten Fällen gehen diese Gesetze aber detaillierter auf den Umgang mit psychosozialen Risiken ein und definieren auch oft die beteiligten Risikofaktoren. Die belgischen Rechtsvorschriften definieren psychosoziale Risiken zum Beispiel als „die Wahrscheinlichkeit, dass ein(e) oder mehrere Beschäftigte(r) psychische Schäden aufgrund von Belastungen durch die Arbeitsorganisation, Arbeitsinhalte, Arbeitsbedingungen, die Bedingungen des Arbeitslebens und zwischenmenschliche Beziehungen auf der Arbeit davonträgt, auf die der Arbeitgeber Einfluss nehmen kann und die objektiv eine Gefahr darstellen.“

In mehreren Ländern sind Gesetze, die ein stärkeres Augenmerk auf psychosoziale Risiken lenken, erst vor kurzem eingeführt worden. Das belgische Gesetz wurde 2014 mit neuen Rechtsvorschriften am 28. Februar und am 28. März und einem Königlichen Dekret am 10. April geändert. Auch in Deutschland wurden Gesetze erst vor kurzem geändert. Mit der Änderung vom Oktober 2013 schreibt das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) jetzt ausdrücklich vor, dass die Arbeit weitgehend so zu gestalten ist, dass eine Gefährdung für das Leben sowie die physische und die psychische Gesundheit möglichst vermieden wird (§ 4). Weiterhin sind mögliche psychische Belastungen bei der Arbeit ein Thema, das bei der Ausführung von Gefährdungsermittlungen zu berücksichtigen ist (§ 5). In Luxemburg ist gerade eine neue Gesetzgebung in Vorbereitung, die u.a. für einen besseren Schutz der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sorgt, die von psychosozialen Risikofaktoren betroffen sind.

Hier ist es aber wichtig darauf hinzuweisen, dass selbst in den Ländern ohne speziellen Verweis auf psychosoziale Risiken in den nationalen Gesetzen diese Risiken durchaus durch einzelstaatliche Gesetze erfasst werden, mit denen die Rahmenrichtlinie umgesetzt wurde.

Zusätzlich zu den speziellen Arbeitsschutzgesetzen können zahlreiche andere Wege beschritten werden, um einen gesetzlichen Schutz vor psychosozialen Risiken zu etablieren.

Das ist der Fall, wenn es um das Problem Belästigung oder Diskriminierung geht. Die neugefasste Richtlinie über Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen (2006/54/EG) sowie die beiden Antidiskriminierungsrichtlinien, in denen es um Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung geht (2000/78/EG), befassen sich beide mit Diskriminierungen und beinhalten auch Abschnitte über Belästigung. Alle drei Richtlinien wurden in allen EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Sind also Fälle von Belästigung oder Diskriminierung im Geltungsbereich dieser Richtlinien zu verorten, haben die Betroffenen potenziell eine gesetzliche Handhabe.

In einigen Ländern gibt es eher allgemeinere Gesetze, die Belästigungen und Mobbing am Arbeitsplatz verbieten unabhängig davon, ob die betroffenen Personen durch Gleichstellungs- oder Antidiskriminierungsgesetze geschützt werden. In Spanien beispielsweise wird Belästigung am Arbeitsplatz (*acoso laboral*) seit 2012 strafrechtlich verfolgt (Artikel 173.1.II), und es hat in der Tat bereits Verurteilungen zu Gefängnisstrafen gegeben. In Portugal wird Belästigung sowohl im Arbeitsgesetz (Artikel 29) als auch im Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst (LGTFP) verboten.

Das Strafrecht und das Zivilrecht kann auch gegen Gewalttäter verwendet werden, und in einigen Fällen haben die Opfer von Gewalttaten Anspruch auf eine Entschädigung durch die Person, die diesen Angriff ausgeführt hat. (In Deutschland erweitert ein 2016 eingeführtes Gesetz die Rechte von Beamtinnen und Beamten in diesem Bereich. Danach trägt der Dienstherr in einigen Fällen, in denen Beamte oder Beamtinnen nach einem Angriff einen Anspruch auf Schmerzensgeld haben, der Täter aber nicht über die entsprechenden Finanzmittel verfügt, die Erfüllung des Schmerzensgeldanspruchs).⁵

Aktion: Finde heraus, welches Gesetz in deinem Land gilt, und befrage dazu deine Gewerkschaft, den/die Arbeitnehmervertreter/in oder den/die Arbeitsschutzbeauftragte/n. Es sei daran erinnert, dass psychosoziale Risiken selbst bei einem nicht vorhandenen spezifischen Hinweis nach wie vor durch die einzelstaatlichen Arbeitsschutzgesetze erfasst werden, mit denen die Rahmenrichtlinie umgesetzt wurde. Darüber hinaus können andere Rechtsvorschriften alternative Wege beschreiten, um gegen Gewalt, Belästigung und Diskriminierung vorgehen zu können.

UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTE

In jedem Land steht eine Reihe von Strukturen und Ansprechstellen zur Verfügung, die Arbeitnehmer/-innen und Organisationen bei der Bewältigung psychosozialer Risiken zur Seite stehen. Dazu gehören Arbeitnehmervertreter/-innen, Gewerkschaften, Gesundheits- und Sicherheitsfachleute, Arbeitsinspektor/-innen und andere. Zwischen den einzelnen Ländern bestehen jedoch erhebliche Unterschiede bei der Organisation dieser Hilfe. In dem vorliegenden Leitfaden kann nicht beschrieben werden, wie diese unterschiedlichen nationalen Systeme arbeiten. Dieser Abschnitt geht deshalb auf die unterschiedlichen Hilfsangebote ein, die zur Verfügung stehen können.

Arbeitnehmervertreter/-innen: Die Rahmenrichtlinie schreibt den Arbeitgebern verpflichtend vor, „die Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter anzuhören und deren Beteiligung bei allen Fragen betreffend die Sicherheit und die Gesundheit am Arbeitsplatz zu ermöglichen“ (Artikel 11). Wie genau dies durchzuführen ist, wird aber auf einzelstaatlicher Ebene festgesetzt. Das am weitesten verbreitete Modell ist eine Kombination aus Arbeitsschutzvertreter/-innen der Arbeitnehmer/-innen, die über genau definierte Rechte verfügen, plus ein gemeinsamer Arbeitsschutz-

ausschuss, in dem die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberseite vertreten sind. In einigen Ländern gibt es aber lediglich Arbeitsschutzvertreter/-innen der Arbeitnehmer/-innen, in anderen Ländern nur einen gemeinsamen Ausschuss. Weiterhin werden in einigen Ländern Gesundheits- und Sicherheitsthemen in erster Linie innerhalb der normalen Vertretungsstrukturen behandelt, z. B. dem Betriebs- oder Personalrat oder einen ihrer Ausschüsse. Unabhängig davon, wie das System organisiert ist, sind Arbeitnehmervertreter/-innen meistens die Anlaufstelle, wenn es um Informationen über psychosoziale Risiken geht: Sie kennen die Situation in den Betrieben, und vor allem sind sie rechtlich befugt, unter bestimmten Umständen Maßnahmen zu ergreifen.

Gewerkschaften: In einigen Ländern haben die Gewerkschaften und die betrieblichen Gewerkschaftsvertreter/-innen im Bereich Gesundheit und Sicherheit besondere Rechte. Selbst wenn dies nicht der Fall ist, verfügen die Gewerkschaften über Kenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit psychosozialen Risiken und können ihre Unterstützung anbieten. Sie können ebenfalls im Rahmen von Kollektivvereinbarungen festlegen, wie bei diesen Risiken vorzugehen ist (siehe Seite 19).

Gesundheits- und Sicherheitsfachleute: Die Rahmenrichtlinie sieht vor, dass „der Arbeitgeber einen oder mehrere Arbeitnehmer benennt, die er mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren im Unternehmen bzw. im Betrieb beauftragt.“ Wenn allerdings keine geeigneten Beschäftigten zur Wahrnehmung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen, kann der Arbeitgeber „außerbetriebliche Fachleute (Personen oder Dienste) hinzuziehen.“ Wie dies gehandhabt wird, stellt sich in den einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich dar. In einigen Ländern sind größere Arbeitgeber dazu verpflichtet, eine betriebseigene Arbeitsschutzabteilung einzurichten, in anderen Ländern ist dies deutlich weniger reglementiert. In einigen Ländern spielt der Werksarzt eine große Rolle, während in anderen die Bedeutung der Arbeitsmedizin wesentlich eingeschränkter ist. Es sollte jedoch grundsätzlich immer ein Ansprechpartner vorhanden sein, der eine besondere Funktion im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheit wahrnimmt.

Arbeitsinspektion: Alle EU-Mitgliedstaaten verfügen über ein System der Arbeitsinspektion, aber auch hier gibt es wieder erhebliche Unterschiede in der Arbeitsweise. Einige Länder bevorzugen allgemeine Inspektorate, während andere spezialisierte Dienste bevorzugen. Es beste-

hen ebenfalls Unterschiede bei den verfügbaren Ressourcen und somit auch bei der Häufigkeit der Kontrolle von Betrieben. Für die öffentliche Verwaltung zeigen die Zahlen von EU-OSHA, dass der Anteil der in den vergangenen drei Jahren überprüften Betriebe um mehr als das Zehnfache variiert - von 86% in Rumänien bis zu 8% in Luxemburg.

Vertrauenspersonen: Diese Arbeitnehmer/-innen haben die Aufgabe, Kollegen/-innen zu unterstützen, die Opfer von Gewalt, Mobbing oder sexueller Belästigung geworden sind. Es gibt keine EU-Rechtsvorschrift, die ihre Arbeit regelt. Es gibt sie jedoch in einigen Ländern, darunter die Niederlande und Belgien.

Leitungsebene: Potenziell ist Unterstützung auch von der Leitungsebene selbst zu erwarten, denn unabhängig von der Ernennung von Arbeitsschutzfachleuten trägt der Arbeitgeber letzten Endes die Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit seiner Belegschaft. In einigen Fällen kann der/die Vorgesetzte evtl. Hilfe anbieten, in anderen Fällen ist die Leitungsebene gefragt. Oftmals wird die Personalabteilung eine besondere Rolle übernehmen, und wenn dieser Bereich vorbildlich geregelt wurde, ist eindeutig festgelegt, welche Person für was in welcher Situation zuständig ist. (Siehe als Beispiel eine Fallbeschreibung aus dem französischen Innenministerium auf Seite 43).

Aktion: Beschreibe genau, welche Unterstützungsnetzwerke es an deinem Arbeitsplatz gibt. Finde heraus, wer welche Aufgaben wahrnimmt und wie die Zusammenarbeit organisiert ist.

KOLLEKTIVVEREINBARUNGEN

In vielen Ländern gibt es zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelte Kollektivvereinbarungen, die auch das Thema psychosoziale Risiken beinhalten. Sie können eine Grundlage für gemeinsam vereinbarte Aktionen der Arbeitnehmervertretungen und der Leitung auf lokaler Ebene sein.

Diese nationalen Vereinbarungen werden oft auf der Grundlage der sogenannten europäischen Rahmenabkommen über psychosoziale Risiken verhandelt, die von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern als Sozialpartner auf europäischer Ebene unterzeichnet wurden. Die erste dieser Vereinbarungen ist die „Rahmenvereinbarung über arbeitsbedingten Stress“ und wurde am 8. Oktober 2004 unterzeichnet. Die zweite ist die „Rahmenvereinbarung zu

Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz“ und wurde am 26. April 2007 unterzeichnet.

Die europäische Vereinbarung über arbeitsbedingten Stress definiert als Ziel, einen Rahmen für das „Erkennen, die Vorbeugung und Bewältigung von arbeitsbedingtem Stress zur Verfügung zu stellen“, und weist darauf hin, „dass es nicht darum geht, Einzelpersonen für Stress verantwortlich zu machen.“ Weiterhin wird beschrieben, dass es unterschiedliche Möglichkeiten gibt, arbeitsbedingten Stress zu erkennen. Wenn ein Problem mit arbeitsbedingtem Stress erkannt worden ist, sind Maßnahmen zur Vorbeugung, Beseitigung oder Verminderung zu ergreifen. Diese Maßnahmen können kollektiv und/oder individuell sein. Die Vereinbarung listet eine Reihe möglicher zu ergreifender Maßnahmen auf:

- Verdeutlichung der Unternehmensziele und der Rolle der einzelnen Beschäftigten;
- Sicherstellung von geeigneter Unterstützung für den Einzelnen oder Teams durch das Management;
- Abgleich von Verantwortlichkeiten und Kontrolle über die Arbeit;
- Verbesserung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsabläufe; und
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumgebung.

Die Vereinbarung enthält ebenfalls Vorschläge für die Fortbildung von Führungskräften und Mitarbeitern, um deren Bewusstsein und Verständnis für Stress, dessen mögliche Auslöser und den Umgang mit Stress zu schulen, und/oder um Führungskräfte und Mitarbeiter auf Veränderungen einzustellen.

Die europäische Rahmenvereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz will die Beteiligten sensibilisieren und ihr Verständnis fördern und „den Arbeitgebern, den Arbeitnehmern und ihren Vertretern auf allen Ebenen einen maßnahmenorientierten Rahmen bieten, der dazu dient, Probleme der Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz zu ermitteln, zu verhindern und zu bewältigen.“

Organisationen müssen klar und deutlich festlegen, dass „Gewalt und Belästigungen nicht toleriert werden“ und dass es entsprechende Verfahren für den Fall des Auftretens von Problemen geben muss. Dies soll die Gewährung von Unterstützung der Opfer sowie geeignete Maßnahmen gegen die Täter beinhalten. Die Vereinbarung fordert ebenfalls eine geeignete Schulung von Führungskräften und Arbeitnehmern. Zwar bezieht sich die Vereinbarung in weiten Teilen auf Belästigungen und Gewalt durch Führungskräfte oder andere Mitarbeiter/-innen, sieht aber auch vor, dass die darin enthaltenen Bestimmungen „gegebenenfalls auch auf Fälle externer Gewalt angewandt werden können.“

Die beiden Vereinbarungen, die innerhalb des vom Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bereitgestellten Rechtsrahmens (Artikel 154 AEUV) verhandelt wurden, sind von den unterzeichneten Parteien (Gewerkschaften und Arbeitgeber) und ihren jeweiligen nationalen Mitgliedern und nicht durch eine EU-Richtlinie umzusetzen. Beide Vereinbarungen hatten eindeutig Auswirkungen auf die Kollektivverhandlungen.

In Frankreich zum Beispiel haben die Gewerkschaften und die Arbeitgeber auf der nationalen Ebene branchenübergreifende Vereinbarungen zu den Themen Stress und Gewalt am Arbeitsplatz geschlossen, die beide wesentlich detaillierter im Inhalt sind als die europäischen Texte. Auf Antrag der unterzeichneten Parteien wurden diese Vereinbarungen in der Folge für allgemeinverbindlich erklärt und gelten somit für alle Arbeitgeber und Beschäftigten. Italien hat die Vereinbarung über arbeitsbedingten Stress ebenfalls durch eine nationale branchenübergreifende Vereinbarung umgesetzt, die im Wesentlichen den Wortlaut des europäischen Texts übernimmt. Eine Umsetzung der Vereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz erfolgte jedoch nicht. Die Bestimmungen dieser Vereinbarungen wurden dann in italienische Gesetze übernommen. Aus diesem Grund beziehen sich diese Rechtsvorschriften ausschließlich auf Stress (Seite 16).

Vereinbarungen auf nationaler Ebene oder Empfehlungen auf nationaler Ebene für Verhandlungen auf unterer Ebene wurden ebenfalls in Griechenland, Rumänien, Spanien und Slowenien (Stress) und in Luxemburg und Spanien (Gewalt und Belästigung) unterzeichnet. In anderen Ländern gibt es branchenweite Vereinbarungen sowohl zu Stress als auch zu Gewalt und Belästigung, wobei allerdings nicht immer klar ist, ob sie ein direktes Ergebnis der europäischen Rahmenvereinbarungen waren.

Kollektivvereinbarungen speziell für die zentralen Staatsverwaltungen wurden in mehreren Ländern unterzeichnet, darunter Dänemark (über Stress im Jahre 2005, über Gewalt als Teil der weiter gefassten Vereinbarung über Wohlergehen [Trivselsaftale] im Jahre 2008), Frankreich (über psychosoziale Risiken im Jahre 2013 - siehe Box 2), Irland (wo 2015 eine neue Grundsatzpolitik mit der Bezeichnung Würde am Arbeitsplatz - eine Politik gegen Mobbing, Belästigung und sexuelle Übergriffe vereinbart wurde, die einen Text von 1999 ersetzt), die Niederlande (wo eine Reihe von Arbeitsschutzvereinbarungen [arboconvenanten] unterzeichnet wurde), Spanien (über Gewalt im Jahre 2015 - siehe Box 3) und in Schweden (über Umstrukturierungen 2010 und mit Verbesserungen im Bereich Gewalt und Belästigung 2016).

Weiterhin gibt es Vereinbarungen auf örtlicher Ebene, die Teile der öffentlichen Verwaltung mit einbeziehen und sich mit speziellen psychosozialen Risiken befassen (vgl. zum Beispiel die Vereinbarung im deutschen Bundesinnenministerium über Personalversetzungen - Seite 67).

Selbst wenn es keine Vereinbarungen dieser Art auf nationaler Ebene gibt, existieren solche Abkommen zu Stress, Gewalt und Belästigung doch auf europäischer Ebene. (Die europäische Vereinbarung zu Gewalt verweist ebenfalls auf „Fälle externer Gewalt“).

Aktion: Finde heraus, welche Kollektivvereinbarungen in deinem Land und für deinen Arbeitsplatz gelten. Stelle fest, ob die beiden europäischen Vereinbarungen für eure Belange von Nutzen sein können, und setze dich für ihre Umsetzung ein.

BOX 2 Kollektivvereinbarung über psychosoziale Risiken im öffentlichen Sektor in Frankreich 2013

Am 22. Oktober 2013 haben die Beschäftigten im öffentlichen Sektor und die Gewerkschaften eine weitreichende Kollektivvereinbarung über die Verhinderung psychosozialer Risiken im öffentlichen Sektor unterzeichnet. Die Vereinbarung, die für alle drei Bereiche des öffentlichen Sektors in Frankreich gilt (zentrale Staatsverwaltung einschließlich Lehrkräfte, Kommunalverwaltung und Krankenhäuser), will die im Gesetz vorgeschriebenen allgemeinen Gesundheits- und Sicherheitsverpflichtungen mit Bezug zu psychosozialen Risiken im öffentlichen Sektor in spezifischerer Weise umsetzen.

Es werden fünf Handlungsbereiche genannt:

- Durchführung von Plänen zur Prävention psychosozialer Risiken:
 - durch eine für jeden Arbeitgeber im öffentlichen Sektor zwingend durchzuführende Risikoabschätzung, gefolgt von einem Plan zur Beseitigung oder Verringerung der erkannten Risiken; und
 - durch eine Fachausbildung für Mitglieder des gemeinsamen Rates für den öffentlichen Sektor, der jährliche Fortschrittsberichte erhält;
- Unterstützung bei der Umsetzung dieser Aktionen;
 - durch die Erstellung von Fachunterlagen;
 - durch Weiterbildungsmaßnahmen;
 - durch die Bereitstellung einer ausreichenden Personalstärke;
 - durch die besondere Unterstützung älterer Beschäftigter;

- durch die Förderung einer Präventionskultur;
- Evaluierung der geleisteten Arbeit:
 - durch Festlegung von Kriterien für die Erfolgsmessung;
- Umsetzung eines nationalen Aktionsplans;
- Einsetzen eines Ausschusses der unterzeichneten Parteien, der Fortschritte überwacht.

Die Vereinbarung enthält ebenfalls einen Anhang über die Unterstützungsmaßnahmen für die Mitglieder und Sekretariate der Ausschüsse für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Französisch: CHSCT). Darin geht es um Freistellungszeiten, Weiterbildung und generelle Rechte - so hat z.B. ein CHSCT-Mitglied in einem Ausschuss, der für 500 bis 1.499 Beschäftigte zuständig ist, Anspruch auf fünf freie Tage im Jahr, der/die Sekretär/-in auf 6,5 Tage. Es gibt einen weiteren Anhang, in dem es um die zusätzliche Unterstützung der Tätigkeit der Arbeitsmediziner/-innen geht.

BOX 3 Kollektivvereinbarung über die Bekämpfung von Gewalt in der zentralen Staatsverwaltung in Spanien

Am 30. Juli 2015 haben die Arbeitgeber und die Gewerkschaften, die die Mehrheit der Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung vertreten, eine Kollektivvereinbarung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt unterzeichnet. Diese Vereinbarung befasst sich ausschließlich mit Gewalt am Arbeitsplatz durch Dritte, nicht mit Gewalt und Drohungen von anderen Mitarbeiter/-innen, und behandelt Probleme wie Beleidigungen, Bedrohungen und üble Nachrede genauso wie Nötigung und körperliche Gewalt.

Sie enthält ein Verfahren zur Einleitung von Maßnahmen, das sich im Wesentlichen auf die Empfehlungen des nationalen spanischen Instituts für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz INSHT beruft. Dieses Verfahren beinhaltet folgende Maßnahmen:

- eine Analyse und Evaluierung der Situation - zum Beispiel Untersuchung früherer Zwischenfälle oder mögliche Ursachen für Gewalt wie lange Wartezeiten oder ungeeignete Lokalitäten; und
- eine Präventions- und Reaktionsstrategie. Diese beinhaltet folgende Maßnahmen:
 - Aktionen im Vorfeld möglicher Zwischenfälle - z. B. Verbesserung der Beleuchtung oder der Möblierung;
 - Aktionen im Verlauf von Zwischenfällen - z.B. Ruhe bewahren und Informieren anderer Kollegen/-innen und Vorgesetzter;

- Aktionen nach Zwischenfällen - z.B. psychologische und praktische Unterstützung des Opfers.

Die Vereinbarung gilt für alle Bereiche der zentralen Staatsverwaltung (Administración General del Estado – AGE) und der mit ihr verbundenen Stellen mit Ausnahme des Strafvollzugs und seiner angeschlossenen Institute. Die Vereinbarung will die Möglichkeit von Sonderbestimmungen für den Strafvollzug auf der Grundlage dieser Vereinbarung prüfen, Anfang 2017 gab es jedoch noch keinen Konsens in dieser Frage.

BOX 4 Die Gender-Dimension

Ein großer Teil der Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung sind Frauen. 2015 waren in der gesamten EU 47% der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, im Verteidigungssektor und in der obligatorischen Sozialversicherung Frauen, wobei diese Zahlen jedoch je nach Land variieren - in den Baltenrepubliken sind es mehr als die Hälfte (Litauen führt hier mit 58%), in Südeuropa teilweise etwa ein Drittel (den geringsten Anteil hat Italien mit 33%) (Zahlen von Eurostat). Den Verteidigungssektor ausgenommen wird deutlich, dass die Mehrheit der Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung in vielen Ländern Frauen sind.

Im Vereinigten Königreich zum Beispiel erreichte im März 2016 der Frauenanteil im Staatsdienst 54%,⁶ in Frankreich waren es 2014 in der zentralen Staatsverwaltung (FPE) 55%, darin eingeschlossen Lehrkräfte und die Armee.⁷ In Portugal erreichte der Anteil von Frauen in der zentralen Staatsverwaltung 62,2% im Dezember 2016.⁸ In Spanien kommen in der nationalen Zivilverwaltung auf zwei Männer nur eine Frau; dieses Bild ändert sich aber, wenn das Innenministerium mit zwei männerdominierten Polizeibehörden herausgerechnet wird. Dann erreicht der Frauenanteil mit 53% mehr als die Hälfte der Belegschaften (53%).⁹

Befasst man sich mit Aktionen zur Bewältigung psychosozialer Risiken in der zentralen Staatsverwaltung, ist deshalb die Berücksichtigung der Gender-Dimension wichtig und somit auch die Frage, ob Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise von psychosozialen Risiken betroffen sind.

Ein eindeutiger Unterschied zwischen Männern und Frauen ist darin zu sehen, dass Frauen ein größeres Risiko eingehen, Opfer eines - wie das EU-Forschungsinstitut Eurofound es nennt - asozialen Ver-

haltens zu werden (verbale Beleidigungen, unerwünschte Annäherungsversuche, Drohungen oder beleidigendes Verhalten). Beide von Eurofound 2010 und 2015 durchgeführten Europäischen Erhebungen über Arbeitsbedingungen (EWCS) haben bestätigt, dass in der gesamten Wirtschaft Frauen eher als Männer Zielscheibe von Mobbing und Belästigung am Arbeitsplatz werden.

Eine Eurofound-Studie über Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz aus dem Jahre 2015 hat die Ergebnisse der Erhebung von 2010 wie folgt beschrieben:

„Nach EWCS 2010 ist der Anteil von Frauen, die asozialem Verhalten ausgesetzt sind, geringfügig höher (15,1%) als bei Männern (13,3%). Dieser Unterschied zwischen Männern und Frauen ist in einigen skandinavischen und baltischen Ländern stärker ausgeprägt. In Finnland zum Beispiel sind fast doppelt so viele Frauen davon betroffen wie Männer. Der Unterschied zwischen Männern und Frauen ist teilweise darauf zurückzuführen, dass Frauen deutlich stärker sexueller Belästigung ausgesetzt sind.“

„Frauen sind öfter Opfer sexueller Belästigung als Männer, während Männer öfter körperlicher Gewalt ausgesetzt sind als Frauen.“

Einzelheiten aus der EWCS-Erhebung 2015 stehen noch nicht zur Verfügung, da eine Übersicht der Ergebnisse erst vor kurzem veröffentlicht wurde, sie bestätigt aber die Ergebnisse aus 2010. Hier heißt es: „Asoziales Verhalten in allen seinen Formen erfahren Frauen in deutlich höherem Maße als Männer. Die einzige Ausnahme sind körperliche Angriffe, ca. 60% der Menschen, die darüber berichten, sind Männer.“

Die europaweit geltenden Zahlen für die gesamte Wirtschaft werden für die zentrale Staatsverwaltung in Schweden von einer Erhebung des Schwedische Zentralamts für Arbeitsumwelt bestätigt. Wie die EWCS basiert diese Erhebung auf den Antworten einzelner Arbeitnehmer/-innen. Auf diese Weise können die Unterschiede zwischen Männern und Frauen betrachtet werden, dazu erfasst diese Umfrage - in Europa durchaus unüblich - die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung (Statlig) gesondert.

Ein eindeutiges Ergebnis der schwedischen Zahlen ist, dass Frauen deutlich öfter unter Diskriminierungen aufgrund des Geschlechtes leiden als Männer. Dies wurde von 12% der Frauen, aber nur 3% der Männer berichtet. Ein weiterer bemerkenswerter Unterschied war darin zu sehen, dass zwar mehr Frauen als Männer darüber berichte-

ten, dass sie ihr eigenes Arbeitstempo bestimmen und kurze Pausen nehmen konnten, dass Frauen aber eher beklagten, dass sie keine Zeit für ein Gespräch hätten und dass sie kaum an etwas anderes denken könnten als ihre Arbeit und dass die Arbeit ihre vollständige Aufmerksamkeit und Konzentration verlange (50% der Frauen trafen diese Aussage). Frauen werden anscheinend seltener von ihren Vorgesetzten ermutigt oder über Prioritäten informiert, wobei sie seltener als Männer mit ihnen Auseinandersetzungen und Konflikte austragen. Allerdings werden sie auch öfter als Männer von Kollegen/-innen ermutigt.

Die eklatantesten Unterschiede zwischen Männern und Frauen laut der schwedischen Zahlen gibt es bei der sexuellen Belästigung und bei Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts. Insgesamt erklärten 9% der Frauen in der zentralen Staatsverwaltung, dass sie in den vergangenen zwölf Monaten Opfer sexueller Übergriffe geworden seien im Vergleich zu 1% der Männer. Ein bemerkenswerter Aspekt dieses Ergebnisses ist aber, dass alle diese Fälle sexueller Belästigung nicht von Vorgesetzten oder Kollegen/-innen ausgingen, sondern von Nutzer/-innen oder anderen Dritten. Die Antworten zum Thema Gewalt oder Androhung von Gewalt bestätigen die EWCS-Zahlen. Männer sind mit einer höheren Wahrscheinlichkeit davon betroffen als Frauen - 25% berichteten über mindestens ein Vorkommnis während der letzten zwölf Monate, während dies nur 20% der Frauen angeben. Diese Zahlen liegen jedoch in der zentralen Staatsverwaltung deutlich höher als in der Privatwirtschaft: Insgesamt erleben im Durchschnitt 22% der Staatsbediensteten (Männer und Frauen) in der zentralen Staatsverwaltung Gewalt oder Androhungen von Gewalt, während dies in der Privatwirtschaft nur 8% der Beschäftigten betrifft.

Ein besondere Bedrohung, der Frauen im überdurchschnittlichen Maße ausgesetzt sind, ist die häusliche Gewalt mit einem Partner oder Ex-Partner, der gewalttätig und übergriffig ist. Diese Gewalt kann sich manchmal bis auf den Arbeitsplatz erstrecken, und die Gewerkschaften und die Arbeitgeber versuchen, ihre Mitarbeiterinnen davor zu schützen. Kollektivvereinbarungen in einer Reihe von Ländern, darunter Dänemark, Frankreich, die Niederlande und das Vereinigte Königreich, enthalten Klauseln zum Schutz von Personal, das dieser Art von Gewalt ausgesetzt ist.

Gewerkschaften und Arbeitgeber in Spanien, wo es ein gravierendes Problem mit häuslicher Gewalt gibt, sind in diesem Bereich besonders aktiv geworden. Viele der Gleichstellungspläne, die für

größere Arbeitgeber verpflichtend sind, enthalten deshalb Maßnahmen gegen häusliche Gewalt oder geschlechtsspezifische Gewalt (violencia de género), wie sie in Spanien bezeichnet wird. Der Gleichstellungsplan für die spanische zentrale Staatsverwaltung, der im Juli 2015 formell von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern vereinbart wurde, enthält Klauseln über häusliche Gewalt, die im nachstehenden Beispiel erläutert werden.

Ein weiteres interessantes Beispiel liefert die schwedische Sozialversicherungskasse. Sie leistet einen Beitrag, Frauen ausfindig zu machen und zu unterstützen, die Opfer häuslicher Gewalt sind. Diese Hilfe wird allen schwedischen Arbeitnehmer/-innen zuteil, nicht nur den Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung. Das Beispiel zeigt aber, dass geänderte Verfahren in diesem Bereich direkte Wirkung zeigen können.

Beispiel aus der Praxis: Schutz der Opfer häuslicher Gewalt (Spanien)

Der Gleichstellungsplan, der am 30. Juli 2015 formal von den Gewerkschaften und Arbeitgebern vereinbart und am 20. November 2015 von der Regierung offiziell bestätigt wurde, ist der zweite für die Zentralverwaltung vereinbarte Gleichstellungsplan. Der erste wurde 2011 verabschiedet. Er enthält sieben spezielle Aktionsachsen, eine davon bezieht sich auf häusliche Gewalt.

Folgende Maßnahmen sind u.a. in diesem Bereich vorgesehen:

- Zusicherung dauerhafter vertraulicher Behandlung persönlicher Daten der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt;
- Entwicklung eines Verfahrens für einen Arbeitsplatzwechsel von Personal innerhalb der Verwaltung;
- Entwicklung von Verfahren, um geschlechtsspezifische Gewalt zu verhindern und mit diesem Problem umzugehen;
- fortschrittlichere Vereinbarungen über die abteilungsübergreifende Mobilität von Personal;
- Entwicklung zusätzlicher Rechtsvorschriften gegen sexuelle Belästigung in der zentralen Staatsverwaltung;
- Sicherstellen, dass Gleichstellungsreferate sich des Themas der geschlechtsspezifischen Gewalt annehmen; und
- Sicherstellen, dass die berufliche Laufbahn der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt nicht negativ durch Faktoren wie Versetzung an einen anderen Standort, Fehlzeiten oder Beurlaubungen als

Folgen geschlechtsspezifischer Gewalt beeinflusst wird, sowie der garantierte Ausschluss von Vergütungsnachteilen.

Beispiel aus der Praxis: Unterstützung der Opfer häuslicher Gewalt (Schweden)

Im Rahmen der allgemeinen Initiativen der Regierung zur Verbesserung der Gleichstellung hat die schwedische Sozialversicherungskasse (Försäkringskassan) neue Verfahren für die Erkennung und Unterstützung von Frauen eingeführt, die Opfer häuslicher Gewalt sind.

Die Kasse hat eine Methode entwickelt, um in Gesprächen bei Krankschreibungen Symptome feststellen zu können, die auf häusliche Gewalt hindeuten. (Jedes Jahr lassen sich nach Schätzungen ca. 11.000 Frauen aufgrund häuslicher Gewalt krankschreiben).

Die Mitarbeiter/-innen werden geschult, Anzeichen häuslicher Gewalt zu erkennen, die richtigen Fragen zu stellen und die Hilfsangebote für misshandelte Frauen zu koordinieren. Eines der Hauptziele dieser Schulungen besteht darin, Fragen zu häuslicher Gewalt zu einem Routineteil der Gesprächsführung werden zu lassen und nicht davon abhängig zu machen, ob der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin an dem Problem interessiert ist.

Die schwedische Sozialversicherungskasse fing 2014 mit einem Pilotprojekt in einem Büro an, inzwischen wird diese Initiative aber landesweit eingeführt und hat zum Ziel, das gesamte Personal, das Gespräche bei Krankschreibungen führt, bis 2019 mit diesen neuen Verfahren vertraut zu machen.

Aktion: Sicherstellen, dass Maßnahmen zum Umgang mit psychosozialen Risiken die spezielle Situation von Frauen berücksichtigen, die mit einer höheren Wahrscheinlichkeit Opfer von Diskriminierungen und Belästigungen werden. In einigen Fällen mag es erforderlich sein, sich speziell mit Fällen häuslicher Gewalt zu befassen.

PRAKTISCHE AKTIONEN



PRAKTISCHE AKTIONEN

Dieser Abschnitt geht auf praktische Möglichkeiten ein, mit den psychosozialen Risiken in der zentralen Staatsverwaltung umzugehen. Dabei werden Vorschläge benutzt, die 2014¹⁰ in einem umfassenden Bericht der EU-Wissensagenturen Eurofound und EU-OSHA veröffentlicht wurden und ebenfalls Beispiele aus der Praxis zentraler Staatsverwaltungen in EU-Mitgliedstaaten enthielten. Diese Beispiele finden sich in den Teilen des Berichts, für die sie am relevantesten sind, die Auswirkungen erstrecken sich jedoch oft auf mehrere Bereiche.

ÜBERGEORDNETE STRATEGIE

Die Vielzahl der von den Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung wahrgenommenen Aufgaben bedeutet, dass sie an unterschiedlichen Arbeitsplätzen auch ganz unterschiedlichen psychosozialen Risiken ausgesetzt sind. Eine Person, die unter enormem Druck in einem zentralen Ministerium an politischen Themen arbeitet, ist anderen Risiken ausgesetzt als Beamte oder Beamtinnen, die sich jeden Tag mit potenziell unzufriedenen Bürger/-innen auseinandersetzen müssen. Und auch die Risiken, denen Führungskräfte am oberen Ende der Hierarchie ausgesetzt sind, können nicht unbedingt mit denen gleichgesetzt werden, die Personal am unteren Ende der Hierarchie bewältigen muss. Trotzdem gibt es allgemeingültige Strategien, die durchgängig in der zentralen Staatsverwaltung angewandt werden können.

Der Bericht von Eurofound und EU-OSHA kommt zu dem Schluss, dass Maßnahmen zur Vermeidung psychosozialer Risiken „am besten auf der Grundlage des traditionellen Rahmens für das Risikomanagement umgesetzt werden.“ Das bedeutet:

- Beurteilung der vorhandenen Risiken;
- Entwicklung einer Politik für den Umgang mit diesen Risiken;
- Umsetzung dieser Politik;
- Evaluierung der Politik zur Erfolgskontrolle und
- Anpassung der Politik im Lichte aktueller Entwicklungen.

Beim Umgang mit psychosozialen Risiken ist es ebenfalls hilfreich, zwischen Interventionen auf drei Ebenen zu unterscheiden, wie es der Bericht von Eurofound und EU-OSHA sowie zahlreiche andere nationale Leitlinien vorschlagen.

- Interventionen auf der ersten Ebene: Hierbei handelt es sich um Maßnahmen zur Beseitigung oder Verringerung psychosozialer Ri-

siken am Entstehungsort innerhalb der Organisation. Ein höheres Maß an Selbstbestimmung für die Arbeitnehmer/-innen bei der Organisation ihrer Arbeit oder der Verringerung der Gefahr durch Gewalt durch Dritte, indem ein Büro mit mindestens zwei Personen besetzt ist, sind Beispiele für diese Art von Maßnahmen.

- Interventionen auf der zweiten Ebene: Hierbei handelt es sich um Versuche, die Reaktionen von Personen auf Risikosituationen zu verändern und ihnen bessere Strategien für den Umgang mit diesen Risiken zu vermitteln. Als Beispiele seien hier Schulungen zum Stressmanagement oder Zeitmanagement genannt.
- Interventionen auf der dritten Ebene: Damit soll Betroffenen geholfen werden, die bereits aufgrund der Belastung durch psychosoziale Risiken Schaden genommen haben. Beispiele hierfür sind Programme, die die Rückkehr an den Arbeitsplatz begleiten, sowie Unterstützungsangebote für Mitarbeiter/-innen.

Der Bericht von Eurofound und EU-OSHA weist aber darauf hin, dass erfolgreiche Strategien für den Umgang mit psychosozialen Risiken auf allen Ebenen der Intervention greifen und nicht von „exklusiv individuellen oder organisatorischen Strategien abhängen.“

Bei der Gestaltung einer Politik zum Umgang mit psychosozialen Risiken müssen ebenfalls die Bedürfnisse von Arbeitnehmer/-innen berücksichtigt werden, die besonders gefährdet sind (neu eingestelltes, junges und älteres Personal, Menschen mit Behinderungen, Schwangere und diejenigen, deren Muttersprache nicht die des Landes ist, in dem sie arbeiten).

Aktion: Behandle psychosoziale Risiken in der gleichen Weise, wie du andere Risiken am Arbeitsplatz angehen würdest: Neben der Ausarbeitung einer Strategie muss diese auch ausgeführt und überprüft werden, ob sie funktioniert; ist dies nicht der Fall oder ist sie verbesserungsfähig, muss sie geändert werden. Das Ziel muss außerdem darin bestehen, psychosoziale Risiken zu beseitigen oder zu verringern. Menschen lediglich dabei zu unterstützen, besser mit diesen Risiken umzugehen oder Schäden im Gefolge solcher Fälle zu begrenzen, reicht nicht aus.

SOZIALER DIALOG UND ARBEITNEHMERBETEILIGUNG

Die Einbindung von Arbeitnehmern/-innen und ihren Vertretungen in allen Ebenen ist vermutlich entscheidend für jeden erfolgreichen Versuch des Umgangs mit psychosozialen Risiken. In ihrem Bericht aus dem Jahre

2014 stellen Eurofound und EU-OSHA fest: „Unsere Erkenntnisse zeigen, dass die Erfolgsaussichten von Interventionen auf die Verbesserung psychosozialer Arbeitsbedingungen sowie die Gesundheit und das Wohlbefinden von Beschäftigten größer sind, wenn sie nach einem strukturierten Prozess mit aktiver Beteiligung der Arbeitnehmer/-innen und des Sozialdialogs ablaufen.

Belege für diese Erkenntnisse finden wir in der ESENER 2-Erhebung von EU-OSHA aus dem Jahre 2014. Diese Umfrage belegt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der formellen Arbeitnehmervertretung und ergriffenen Maßnahmen zur Bewältigung psychosozialer Risiken.

„Die Verfügbarkeit eines Aktionsplans zur Verhinderung von arbeitsbedingtem Stress ist erheblich wahrscheinlicher in Unternehmen, die eine formelle Arbeitnehmervertretung im Betrieb haben als in den Unternehmen, in denen das nicht der Fall ist: 33% vs. 16%. Die Durchführung von Schulungen zur Prävention psychosozialer Risiken scheint ebenfalls durch eine formelle Arbeitnehmervertretung gefördert zu werden, in Unternehmen dieser Kategorie findet sie zu 43% statt, während Betriebe ohne formelle solche Schulungen nur zu 25% anbieten.

Der Bericht über die Erhebung stellt weiterhin fest, dass „der positive Zusammenhang zwischen der Durchführung von Maßnahmen zum Umgang mit psychosozialen Risiken und etablierten Gremien der Arbeitnehmervertretung besonders in der öffentlichen Verwaltung deutlich wird.“

Einige der Gründe dafür liegen auf der Hand. Arbeitnehmervertreter/-innen haben einen gesetzlichen Anspruch auf Anhörung und Unterrichtung (siehe Seite 16), und in vielen Ländern gibt es einen gemeinsamen Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit, der sich aus Vertreter/-innen der Arbeitnehmer/-innen und/oder Gewerkschaften und der Arbeitgeber zusammensetzt. Örtliche Arbeitnehmervertreter/-innen und Gewerkschaften können eine wichtige Funktion als „Sachverständige vor Ort“ übernehmen und die Unternehmensleitung dabei unterstützen, Arbeitsplatzrisiken zu verstehen, zu evaluieren, zu verringern und zu beseitigen. Sie können ebenfalls für einen Mechanismus sorgen, der die effektive Umsetzung und Funktion von Strategien sicherstellt.

Neben den bereits erwähnten, auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene abgeschlossenen Kollektivverträgen sind auch einige der auf den nächsten Seiten beschriebenen betrieblichen Vereinbarungen das Ergebnis formaler Abkommen zwischen Unternehmensleitungen und Gewerkschaften oder anderen betrieblichen Arbeitnehmervertreter/-innen. Dies

ist zum Beispiel der Fall im belgischen Finanzministerium (Seite 77), im deutschen Bundesministerium des Innern (Seite 80) und im deutschen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Seite 82).

Das Beispiel aus Frankreich mit der neu eingerichteten Behörde zeigt, wie sinnvoll es ist, Gewerkschaften von Anfang an in die Ausarbeitung von Schutzmaßnahmen gegen psychosoziale Risiken einzubinden.

Beispiel aus der Praxis: Beteiligung der Gewerkschaften an der Risikoprävention (Frankreich)

Die Nationale Agentur für öffentliche Gesundheit (Agence nationale de santé publique, ANSP) in Frankreich ist eine neue Einrichtung mit rund 550 Mitarbeiter/-innen, die im Mai 2016 durch den Zusammenschluss von drei früher separat existierenden Einrichtungen gegründet wurde. Bereits im Vorfeld der Gründung dieser neuen Agentur wurde es als unbedingt erforderlich angesehen, die Arbeitnehmerseite in diese neue Struktur einzubinden. Dies wurde u.a. durch monatliche Treffen mit den Gewerkschaftsvertreter/-innen der drei bis dato existierenden Einrichtungen erreicht, und im September 2015 wurde von den drei Gewerkschaften, die das Personal in der neuen Agentur vertreten (SNAPI, CGT und UNSA), eine Vereinbarung (accord de méthode) über die Vorgehensweise bei der Neuorganisation unterschrieben.

Die Verhandlungen umfassen ein weites Feld von der Förderpolitik bis hin zu Bonushöhen, der wichtigste Aspekt ist jedoch der Umgang mit psychosozialen Risiken besonders im Zusammenhang mit der Gründung der neuen Agentur. Die Mitglieder des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit werden im Umgang mit psychosozialen Risiken geschult, und es werden Beobachtungsstellen für diese Art von Risiken eingesetzt. Eines der Themen, die von den Gewerkschaften als wichtiges Anliegen gesehen werden, ist das Recht auf Unerreichbarkeit.

Aktion: Achte darauf, dass eine Struktur der Gewerkschafts- oder Arbeitnehmersvertretung bei der Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen zur Bewältigung psychosozialer Risiken beteiligt ist. Diese Beteiligung erhöht die Erfolgswahrscheinlichkeit.

RISIKOABSCHÄTZUNG

Die Durchführung einer effektiven Risikoabschätzung mit einer garantierten Erfassung aller Arten psychosozialer Risiken ist der grundlegende

Ausgangspunkt für die Bewältigung dieses Problems. Eine Identifizierung der Risiken erfolgt typischerweise durch Umfragen, Gespräche oder Fokusgruppen. Hier weist der Eurofound/EU-OSHA-Bericht darauf hin, dass „es wichtig ist, die Arbeitnehmer/-innen oder ihre Vertreter/-innen an der Risikoabschätzung teilnehmen zu lassen.“

Es gibt eine Reihe direkt verfügbarer Umfragetools zur Erfassung psychosozialer Risiken, und es ist offensichtlich, dass sie in der zentralen Staatsverwaltung - wie die Praxisbeispiele aus Spanien und Belgien zeigen - im Einsatz sind.

Wer diese Umfragen ausführt, wird jedoch in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. In Spanien zum Beispiel zeigen die Zahlen der ESENER 2-Umfrage von EU-OSHA, dass 78% der Risikoabschätzungen in der öffentlichen Verwaltung von betriebsfremden Einrichtungen vorgenommen werden, das Beispiel auf Seite 64 bestätigt das.

Das Vereinigte Königreich finden wir fast am anderen Ende des Spektrums, dort werden 75% der Risikoabschätzungen intern durchgeführt. Es ist deshalb keine Überraschung, dass die beiden größten Dienststellen in der Verwaltung - das Ministerium für Arbeit und Rente (DWP) und die Steuer- und Zollbehörde (HMRC) - beide mit einer Version des HSE Management Standards Indicator Tool arbeiten (das einen vom Amt für Gesundheit und Sicherheit erstellten Fragebogen zur Ermittlung von Stressfaktoren benutzt und die Abschätzung psychosozialer Risiken erlaubt) und diese Aufgabe selbst durchführen.

Das DWP beurteilt arbeitsbedingten Stress, indem es die HSE-Fragen zu Stress in die jährliche Befragung des gesamten Personals mit einschließt, während die HMRC eine spezifische Version verwendet, die auf den sechs potenziellen Stressoren des HSE Management Standards Indicator Tool beruhen und von Arbeitgebern lokal verwendet werden können. Diese Spezifizierung, mit der ein bestehender Fragebogen angepasst wird und diese Version dann „die Kultur einer Organisation berücksichtigt“, ist ebenfalls ein wichtiges Element der belgischen Herangehensweise (siehe Seite 28).

Dies ist jedoch nicht immer der Fall. In Italien hat die Abteilung für Zivilschutz beim Amt des Ministerpräsidenten (Dipartimento della Protezione Civile) zunächst eine Checkliste für psychosoziale Risiken verwendet, die von der italienischen Arbeitsschutzbehörde IMNAIL erstellt wurde, um ihre beiden Erhebungen 2010 und 2012 durchzuführen. Die dritte Erhebung jedoch, die 2015 mit der Unterstützung eines externen wissenschaftlichen Instituts (medizinische und psychologische Fakultät der Universität La Sapienza) durchgeführt wurde, war speziell auf die Abteilung

zugeschnitten, und für die Zukunft plant diese die Verwendung eines eigenen Fragebogens, der besondere Umstände berücksichtigt.

Unabhängig davon, wie der Fragebogen aufgebaut ist, muss er systematisch potenzielle psychosoziale Risiken abfragen, wie dies im spanischen Beispiel der Fall ist - und eindeutig Stärken und Schwächen benennen. Die Ergebnisse der Abschätzung müssen zu Protokoll genommen werden, und es müssen konkrete Vorschläge über den Umgang mit den identifizierten Risiken vorgelegt werden. Beim spanischen Beispiel hat der Bericht der hinzugezogenen Einrichtungen eine Reihe detaillierter Änderungsempfehlungen beinhaltet, angefangen bei Verbesserungen in der Kommunikation bis hin zu geänderten Arbeitszeiten.

Arbeitnehmervertreter/-innen sollten an dem Design der Methoden der Risikoabschätzung beteiligt werden, worauf in Belgien besonderer Wert gelegt wird, und sie sollen über die Ergebnisse informiert werden.

Neben einer regelmäßig durchgeführten Risikoabschätzung ist es ebenso wichtig, auf spezifische Vorkommnisse zu reagieren, die auf ein vorhandenes Risiko hinweisen (z. B. ein plötzlicher Anstieg der Krankmeldungen oder einzelne Ausbrüche von Gewalt). Ebenso wichtig ist ein Mechanismus für die Meldung solcher Vorfälle an die Arbeitgeber, und das Personal sollte dazu motiviert werden. Eine Kultur des Herunterspielens solcher Vorfälle ist nicht hilfreich.

Beispiel aus der Praxis: Risikoabschätzung an einem Arbeitsplatz (Spanien)

Das Instituto Español de Oceanografía (IEO) – das Spanische Ozeanographische Institut - gehört zum Ministerium für Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit. Seine Hauptaufgabe besteht in Forschung, Entwicklung und Innovation im Bereich Meereswissenschaften und Technologie. Neben der Zentrale im Madrid gibt es neun weitere Zentren an den spanischen Küsten, darunter auch in A Coruña in Galizien.

Ende 2013 wurde eine Abschätzung psychosozialer Risiken im IEO in A Coruña von der hinzugezogenen spezialisierten Organisation ASPY Prevención durchgeführt, die zu diesem Zweck einen vom spanischen Institut für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz INSHT entwickelten Fragebogen mit der Bezeichnung F-PSICO verwendete (siehe Seite 21).

Der Fragebogen überprüft neun einzelne Faktoren (Arbeitszeit, Autonomie, Arbeitsbelastung, psychische Anforderungen, Vielseitigkeit und Inhalte der Arbeit, Mitbestimmung und Kontrolle, Arbeit-

nehmerinteresse/Vergütung, Aufgabenwahrnehmung sowie soziale Beziehungen und Unterstützung), um das Ausmaß psychosozialer Risiken am Arbeitsplatz zu beurteilen. Die Antworten auf einen Fragenkatalog werden dazu benutzt, Punkte für jeden dieser Bereiche zu vergeben und anhand der Punktezahl eine Risikoabschätzung vorzunehmen: adäquat, moderat/verbesserungsfähig, hoch und sehr hoch. Die Punkte für jeden der Bereiche werden sowohl als eine Verteilung (Anteil der Arbeitnehmer/-innen, deren Risiko einer der vier Kategorien zugeordnet werden kann) als auch eine Durchschnittspunktezahl dargestellt.

Im Fall der IAO-Außenstelle in A Coruña ging der Beurteilung im Juni 2013 ein Treffen mit der Leitung und den Arbeitnehmervertreter/-innen voraus, auf dem das Verfahren erläutert wurde. Unmittelbar vor der Verteilung des Fragebogens an das Personal im Oktober 2013 wurde ein Merkblatt an alle Mitarbeiter/-innen versandt. Der Fragebogen wurde von 34 der insgesamt 63 Beschäftigten ausgefüllt, das entspricht einer Rücklaufquote von 54%.

Die Ergebnisse wurden ebenfalls den Arbeitnehmervertreter/-nnen vorgelegt und bezogen sich sowohl auf das Zentrum in A Coruña insgesamt, wurden aber auch auf die sechs einzelnen Personalgruppen aufgeschlüsselt, die in unterschiedlichen Funktionsbereichen arbeiten.

Die Beurteilung für das Zentrum insgesamt ergab eine zufriedenstellende Situation („adäquat“) für sechs der neun evaluierten Bereiche. Dies betraf die Kategorien Arbeitszeit, Autonomie, Arbeitsbelastung, psychische Anforderungen, Vielseitigkeit und Inhalte der Arbeit sowie Aufgabenwahrnehmung. In diesen Bereichen lag der Anteil der Mitarbeiter/-nnen, die die Situation als „adäquat“ bezeichneten, zwischen 94% und 44%, und auch die durchschnittliche Punktezahl lag in diesem „adäquat“-Bereich.

Die Situation stellte sich weniger gut im Bereich der sozialen Beziehungen und Unterstützung dar (dabei geht es um zwischenmenschliche Konflikte, Belästigung und Diskriminierung), hier schätzten nur 32% der Befragten die Situation als „adäquat“ ein, und 25% sahen das Risiko als „sehr hoch“ an. Insgesamt ging aus der Beurteilung hervor, dass das Risiko im Bereich der sozialen Beziehungen und Unterstützung als „moderat“ angesehen wurde und dass Verbesserungen erforderlich seien.

Im Bereich der Mitbestimmung und Kontrolle (hier geht es um die Beteiligung der Arbeitnehmer/-innen an neuen Entwicklungen

und die Qualität der Kontrolle) sahen nur 18% die Situation als zufriedenstellend an, während 50% das Risiko in diesem Bereich als „sehr hoch“ einstufen. Die durchschnittliche Risikoeinschätzung war „hoch“.

Am höchsten sind die Risiken in den Bereichen Arbeitnehmerinteresse/Vergütung (Aussichten auf berufliche Aufstiegsmöglichkeiten und Beförderung, Zufriedenheit mit der Entlohnung). Hier schätzten 26% der Befragten die Situation als „adäquat“ ein, während 41% die Risiken als „sehr hoch“ beurteilten. Auch hier war die durchschnittliche Risikoeinstufung für diese Kategorie ebenfalls „sehr hoch“.

Diese Gesamteinschätzung wurde durch die separaten Ergebnisse der sechs getrennten Personalgruppen ergänzt, die spezifische Probleme in jedem der einzelnen betrieblichen Bereiche erhellten. Während zum Beispiel die Arbeitsbelastung im Zentrum insgesamt generell nicht als Problem wahrgenommen wurde, wurde sie in der Forschungsleitung für die Fischerei durchaus als Hochrisikobereich eingeschätzt. Auf der anderen Seite gab es in dieser Arbeitnehmergruppe keine Risikowahrnehmung bei Mitbestimmung und Kontrolle.

Neben den Risikoabschätzungen für das Zentrum insgesamt und die einzelnen Personalgruppen beinhaltet der Bericht der beauftragten Evaluierer ebenfalls detaillierte Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, um psychosoziale Risiken zu verringern.

Im Bereich der Arbeitnehmerinteresse/Vergütung mit den größten Risiken - „sehr hoch“ im Sprachgebrauch der Beurteilung - schlug der Bericht die Erstellung oder Revision von Karriereplänen und Beförderungsmöglichkeiten mit garantierter Transparenz und Chancengleichheit vor. Eine weitere Forderung waren angemessene Weiterbildungsangebote für jede Arbeitnehmerkategorie, weiterhin sollte das Zentrum eine Personalpolitik einführen, die individuelle Bedürfnisse und Umstände berücksichtigt (auf diese Weise soll ein Wechsel zwischen Arbeitsplätzen und die Verwirklichung einer akzeptablen Work-Life-Balance möglich werden).

Der Bericht hat ähnliche Empfehlungen für andere Bereiche vorgelegt. Im „Hochrisikobereich“ der Mitbestimmung/Kontrolle schlug der Bericht vor, dass das Zentrum den Grad der Mitbestimmung einzelner Mitarbeiter/-innen innerhalb der Organisation „definieren, verdeutlichen und klar kommunizieren soll.“ Empfohlen wird eine Überprüfung der Kommunikationskanäle innerhalb des Zentrums, um festzustellen, ob sie effektiv funktionieren und ob neue Mechanismen gebraucht werden. Es wurde ebenfalls die Förderung der Betei-

ligung von Arbeitnehmer/-innen an Entscheidungen vorgeschlagen, die unmittelbar Einfluss auf ihre Arbeit haben.

Im Bereich der sozialen Beziehungen und Unterstützung, in dem das Risiko insgesamt als „moderat“ eingestuft wurde, bei einigen Arbeitnehmergruppen jedoch als „sehr hoch“, sah es der Bericht als eine Aufgabe an, den Kontakt zwischen den Mitarbeiter/-innen zu verbessern, und schlug Änderungen der Arbeitsprozesse und der Arbeitszeiten vor, damit solche Kontakte gefördert werden können. Ein weiterer Vorschlag ging an die Leitung des Zentrums, das ebenfalls mehr Unterstützung bekommen und damit in die Lage versetzt werden soll, ihre eigenen Teams effektiver zu unterstützen. Schließlich empfahl der Bericht die Einführung von Maßnahmen, um den Wettbewerb zwischen den Mitarbeiter/-innen in Bereichen wie Vergütung, Zugang zu Informationen, Weiterbildung und Beförderung zu verringern.

Beispiel aus der Praxis: Ausführung einer Online-Umfrage zur Risikoeinschätzung (Belgien)

In Belgien hat die zentrale Personalorganisation der föderalen Verwaltung andere Teile der zentralen Verwaltung bei der Einschätzung psychosozialer Risiken unterstützt und hierzu einen Online-Fragebogen verwendet.

Der erste Schritt in diesem Prozess ist die Verhandlung einer Kooperationsvereinbarung mit der Führungsspitze des betroffenen Ministeriums bzw. der Abteilung, in der die Bedingungen und der Zeitrahmen für das Projekt festgelegt werden. Die Selbstverpflichtung des Managements ist besonders wichtig, um eine kontinuierliche Unterstützung der Führungsebene zu gewährleisten.

Der nächste Schritt ist die Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Mitwirkung der primär für Gesundheit, Sicherheit und Wohlergehen in der betroffenen Organisation zuständigen Personen. Dazu gehören ein/e leitende/r Vertreter/-in des Arbeitsschutzes (bevorzugt eine Person mit Spezialwissen in Psychologie), Personalmanager/-innen, IT-Experten/-innen und Vertreter/-innen der Gewerkschaften. Alle Mitglieder dieser Gruppe haben das Recht, den Fragebogen zu modifizieren. Das Ziel ist die Ausarbeitung einer maßgeschneiderten Version, mit der alle zufrieden sind und die die Kultur der Organisation berücksichtigt.

Diese Fragen werden dann in eine Online-Umfrage-Applikation eingegeben (LimeSurvey) und von den Mitarbeiter/-innen beantwortet.

tet. (Der Fragebogen kann sich an eine Fokusgruppe wenden, aber im Allgemeinen wird das gesamte Personal befragt). Jede/r zu befragende Mitarbeiter/-in erhält eine E-Mail mit einem Link zu dem Fragebogen. Wer keinen Zugang zu der Online-Befragung hat, bekommt eine Papierversion.

Die Ergebnisse liegen innerhalb von zwei Wochen vor, wobei die Software automatisch eine Reihe von Berichten generiert. Die Software weist auf Korrelationen hin, zeigt Stärken und Schwächen auf und identifiziert kritische Bereiche. Es gibt separate Berichte für unterschiedliche operative Bereiche, damit die jeweiligen Führungskräfte ihre Ergebnisse mit dem Gesamtbild vergleichen können.

Die Arbeitsgruppe entscheidet dann über die zweckmäßigen Maßnahmen, die im Lichte der Umfrageergebnisse zu ergreifen sind. Am Ende des Verfahrens werden die Ergebnisse dem Leitungsgremium und dem Beratungsausschuss des betroffenen Ministeriums oder seiner Abteilung vorgelegt, in dem die Gewerkschaften vertreten sind.

Aktion: Sorge dafür, dass die psychosozialen Risiken an deinem Arbeitsplatz beurteilt werden. Es gibt zahlreiche Tools, um dies durchzuführen; eventuell sind sie aber an deine individuellen Umstände anzupassen. Die Ausführung einer Befragung ist aber nicht ausreichend. Die Umfrage muss auch Empfehlungen produzieren, die dann umgesetzt werden sollten. Es sind darüber hinaus auch andere Indikatoren im Auge zu behalten, die auf Probleme hinweisen können.

VON DER RISIKOABSCHÄTZUNG ZUR AKTION

Nach Durchführung der Risikoabschätzung kann es sich nach wie vor als schwierig erweisen, die dabei festgestellten Probleme in Maßnahmen zur Problemlösung umzusetzen. Die Ergebnisse der ESENER 2-Befragung zeigen, dass Organisationen die Bewältigung psychosozialer Risiken als problematischer wahrnehmen als den Umgang mit physischen Risiken: Im Durchschnitt war die Aussage einer Organisation, nicht über Informationen oder Tools für den Umgang mit psychosozialen Risiken zu verfügen, zwei bis dreimal so oft zu hören wie die Aussage, dass diese Instrumente nicht für den Umgang mit physischen Risiken zur Verfügung stünden. So erklärten 29% der Befragten, dass sie nicht über die Tools und Informationen verfügten, um Mängel in der Kommunikation oder Zusammenarbeit innerhalb der Organisation abzustellen. 18% behaupteten, sie verfügten nicht über die adäquaten Instrumente und Information, um mit schwierigen Kundinnen und Kunden umzugehen. Geht es um das

Problem Lärm, gaben nur 9% der Befragten eine solche Antwort, bei chemischen und biologischen Gefährdungen waren es nur 7%.

Schwierigkeiten beim Umgang mit psychologischen Risiken scheinen ein besonderes Problem in öffentlichen Verwaltungen zu sein, denn der Anteil der Einrichtungen, die beim Management oder Personal über ein fehlendes Problembewusstsein oder die fehlende Bereitschaft zu einer Auseinandersetzung mit diesen Themen berichten, liegt erheblich über dem Durchschnitt in der Wirtschaft insgesamt. Diese Diskrepanz ist am deutlichsten im Bereich des Expertenwissens oder der Unterstützung durch Fachleute, hier sehen 34% der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung ein Problem im Vergleich zu 22% in der Wirtschaft insgesamt. (All diese Prozentangaben beziehen sich auf Unternehmen, in denen die angesprochenen Risiken - ob physisch oder psychosozial - als existent erkannt wurden).

Diese Ergebnisse belegen die Bedeutung von unterstützenden Maßnahmen zur Beseitigung oder Verringerung psychosozialer Risiken, damit diese Aktionen erfolgreich abgeschlossen werden können. Dies kann die Hinzuziehung externer Sachverständiger oder entsprechende Schulungen für diejenigen beinhalten, die intern für die Durchführung dieser Prozesse zuständig sind und sich auf diese Weise die Fähigkeiten aneignen, das Thema voranzutreiben, oder eine Kombination aus diesen und anderen Maßnahmen.

Sobald dieses Problem in Angriff genommen wurde, sind weitere Schritte erforderlich, um von der Risikoabschätzung zu Aktionen zu kommen, um diese Risiken zu beseitigen oder zu reduzieren. Dies ist auf keinen Fall zu vernachlässigen. Fehlt es hier an Konsequenz, besteht die Gefahr, dass Versuche zur Bewältigung psychosozialer Risiken scheitern, bevor sie richtig in Angriff genommen wurden.

Aktion: Stelle sicher, dass die Informationen, Tools und Unterstützung zur Verfügung stehen, um die Ergebnisse der Risikoabschätzung in einen praxistauglichen Maßnahmenkatalog umzusetzen. Zu diesem Zweck können externe Sachverständige hinzugezogen werden, oder es können entsprechende Schulungen für das Management oder andere Gruppen angeboten werden. Das Thema darf auf keinen Fall nachlässig behandelt werden.

MASSNAHMEN GEGEN SPEZIELLE RISIKEN



MASSNAHMEN GEGEN SPEZIELLE RISIKEN

UMGANG MIT SCHWIERIGEN ODER VULNERABLEN KLIEN- TEN/-INNEN/NUTZER/-INNEN (GEWALT DURCH DRITTE, BE- LEIDIGUNGEN)

Der Umgang mit schwierigen oder vulnerablen Klienten/-innen/Nutzer/-innen ist das am häufigsten genannte psychosoziale Risiko in der öffentlichen Verwaltung und ein Problem in mehr als zwei Dritteln der Einrichtungen (68%) (siehe Seite 19). In weiten Teilen der zentralen Staatsverwaltung ist dies ein gravierendes Problem und hat zur Folge, dass Personal beleidigt oder sogar körperlich angegriffen wird. Es gibt jedoch keinen Grund, dieses hohe Ausmaß an Gewalt durch Dritte und an Beschimpfungen als unvermeidbar zu akzeptieren, denn es können praxiserprobte Maßnahmen ergriffen werden, um zahlreiche dieser Risiken zu eliminieren oder zu verringern.

EU-OSHA hat einen Leitfaden für den Umgang mit Gewalt durch Dritte am Arbeitsplatz erstellt, in dem eine Reihe von Maßnahmen beschrieben wird, die durchaus Wirkung zeigen. Auf der organisatorischen Ebene wird vorgeschlagen:

- Verringerung der Bargeldbestände im Amt;
- Vermeiden einer isolierten Arbeitssituation des Personals;
- Einführung eines „Buddy-Systems“, damit Personal immer zu zweit arbeitet;
- Einstellung oder Aufstockung von Sicherheits- und Begleitpersonal;
- besseres Informationsmanagement für die Klienten/-innen;
- mehr Transparenz bei der Personallokalisierung ;
- Beschränkung des Zugangs betriebsfremder Personen;
- Einführung/Verbesserung der Unterstützung durch das Management;

Im Hinblick auf die Arbeitsumgebung werden folgende Vorschläge unterbreitet:

- Videoüberwachung;
- adäquate Beleuchtung;
- Notausgänge;
- distanzwahrende Beratungsplätze und
- Beseitigung von unübersichtlichen Bereichen in der Nähe des Eingangs.

Als zusätzliche Unterstützung für das Personal werden vorgeschlagen:

- Anleitungen für das Erkennen inakzeptabler Verhaltensweisen und den Umgang mit bedrohlichen Situationen und
- Unterweisung in der Deeskalation potenziell bedrohlicher Situationen, Teilnahme an Selbstverteidigungskursen.

Drei Beispiele aus der Praxis aus einer Agentur für Arbeit in Deutschland, aus einem Schulungsprogramm für Arbeitsinspektoren/-innen in Italien, die für die Einhaltung von Vorschriften sorgen müssen, und aus einem allgemeinen Programm zum Schutz von Arbeitsinspektoren/innen in Portugal weisen fast sämtliche dieser praktischen Maßnahmen auf. Das Beispiel aus einem Jobcenter in Deutschland beinhaltet ein weiteres wichtiges Element für den Umgang mit dieser Thematik - eine klare Ansage der Organisation an die Nutzer/-innen, dass Gewalt und Pöbeleien nicht toleriert werden.

Die drei Beispiele zeigen, dass die vollständige Eliminierung der Androhung von Gewalt vermutlich nicht möglich ist, dafür aber die Erhöhung der Sicherheit des Personals und die Gewährleistung der Unterstützung durch den Arbeitgeber. Das Beispiel aus Deutschland zeigt, dass das gegenseitige Vertrauen der Mitarbeiter/-innen größer geworden ist. Der Einzelne schaut nicht mehr weg, stattdessen gibt es gegenseitige Unterstützung.

Beispiel aus der Praxis: Verringerung von Gewalt und verbalen Übergriffen in einem Jobcenter in Deutschland

Das Jobcenter in Hof in Bayern ist eines der 303 deutschen Jobcenter, die die wichtigste staatliche Anlaufstelle für Arbeitsuchende sind. Die Mitarbeiter/-innen in diesen Zentren müssen sich jeden Tag mit Gewalt, Beleidigungen und Bedrohungen auseinandersetzen.

Nach verwaltungstechnischen Änderungen im Jahre 2011 wurde auch die Gesundheits- und Sicherheitssituation in Hof auf den Prüfstand gestellt. Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretungen (Perso-

nalrat) verpflichteten sich beide auf eine Null-Toleranz-Politik gegenüber Gewalt. Dies wurde dem Personal mitgeteilt und am Schwarzen Brett des Jobcenters ausgehängt. Ein Fragebogen an das Personal über Bedrohungen seitens der Klientel führte zu dem Ergebnis, dass das Jobcenter nach dem Aachener Modell für die Einschätzung von Bedrohungsrisiken in die Gefährdungsstufe 3 einzuordnen ist.

In der Folge wurden deshalb an dem Gebäude einige bauliche Veränderungen vorgenommen, darunter:

- Einbau eines Türknaufs anstelle eines Türgriffs am Empfang: Dadurch kann sich keine unbefugte Person Zutritt zu den Beschäftigten verschaffen;
- Vergrößerung von Kleinst-Zimmern und Anlage neuer Fluchtwege (Türdurchbrüche) für die Mitarbeiter/-innen;
- neue Anordnung der Büromöblierung, um Fluchtwege schneller nutzen zu können und um eine Barriere gegen potenzielle Angriffe zu haben;
- Farbliche Gestaltung der Flure: Die Gänge sind dadurch heller geworden und wirken kürzer.
- Ausweis von Ersthelfer-Stationen mit eindeutiger Beschriftung;
- Informationsanzeigen mit aktuellen Stellenangeboten;
- Einrichtung einer Kinderspielecke, um Wartezeiten zu überbrücken;
- Anbringen von abschließbaren Steckdosen in allen für Publikum zugänglichen Bereichen und
- Bereitstellung eines aufgewerteten Ruhebereichs für das Personal.

Es gab ebenfalls Änderungen der Arbeitsmethoden und der Mitarbeiterunterstützung:

- die Geschäftsführung sorgt dafür, dass mindestens zwei Personen in allen Räumen arbeiten, in denen es zu Konfrontationen kommen kann;
- Räumliche Zusammenziehung des Personals am Abend, damit niemand alleine arbeiten muss;
- Personalarms - ein Gerät, bei dem ein schriller Ton ausgelöst werden kann und das auch auf dem Heimweg oder dem Weg zum Auto verwendet werden kann;
- Möglichkeit eines direkten Notrufs an die Führungskräfte, um sie im Problemfall hinzuziehen zu können;
- ARE-Ruf - dies ist ein Notruf, der von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt wird. Das Jobcenter Hof nutzt den ARE-Ruf auch für medizinische Notfälle und

- Gespräche mit der örtlichen Polizei zur Aufgabenkoordinierung. Zu weiteren Maßnahmen gehörten:
- Information der Belegschaft: Nutzung verschiedener Kanäle zur Verteilung der Verhaltensempfehlungen in Notfällen;
- eindeutige Verfahren für den Umgang mit häufig vorkommenden Zwischenfällen wie Selbstmordandrohungen, Sitzstreiks, hilflose Personen;
- strikte Vorschriften für den Umgang mit auffälliger Kundschaft, dazu gehören Strafanzeigen und die Aussprache von Hausverboten; und
- Förderung des Teamgeistes durch gemeinsame Seminare und gemeinsame Aktivitäten (Ausflüge etc.).

Es wurden ebenfalls Schulungsangebote eingeführt, um Kommunikationsfähigkeiten, Selbstbehauptung und interkulturelle Kompetenzen zu vermitteln; einige Belegschaftsmitglieder wurden auch als psychische Ersthelfer/-innen mit entsprechender Qualifikation ausgebildet (CISM = Critical Incident Stressmanagement). Um die Unterstützung für das Personal zu verbessern, wurde die Einsatzschwelle für die psychischen Ersthelfer/-innen niedrig angesetzt, und eine zweite für Gesundheit und Sicherheit zuständige Person (Sicherheitsbeauftragter) wurde bestellt. Der Kundschaft wurde klargemacht, dass unangemessenes Verhalten im Jobcenter nicht toleriert wird und dass Strafanzeige erstattet wird.

In der Summe haben alle diese Maßnahmen zu einem Rückgang der Vorfälle geführt, wenn es auch vereinzelt noch zu Zwischenfällen kommt. Das Verhalten des Personals ist jedoch inzwischen durch ein größeres Maß an gegenseitigem Vertrauen gekennzeichnet, und der Einzelne schaut nicht mehr in die andere Richtung, wenn es zu Zwischenfällen kommt. Stattdessen gibt es eine Kultur der gegenseitigen Unterstützung.

Beispiel aus der Praxis: Ausbildung von Arbeitsinspektor/-innen, die Opfer von Gewalt und Beschimpfungen sind (Italien)

Arbeitsinspektor/-innen in Italien - wie auch in anderen Ländern - haben direkten Kontakt mit Arbeitgebern, wenn sie die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen über Arbeitsbedingungen und zum Schutz von Arbeitnehmer/-innen durchsetzen. Wenn ihrer Einschätzung nach die gesetzlichen Bestimmungen nicht vorschriftsmäßig eingehalten werden, können sie gegen den Arbeitgeber administra-

tive und strafrechtliche Sanktionen verhängen, die aus Gründen der Abschreckung oft beträchtliche Härten aufweisen. In bestimmten Umständen können sie den Arbeitgeber auch dazu zwingen, eine gegen das Gesetz verstoßende Geschäftstätigkeit aufzugeben. Die Inspektor/-innen haben keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der Sanktionen, und sie sind an einen eigenen Berufsethos gebunden (Codice di comportamento degli ispettori del lavoro).

Besonders seit dem Beginn der Wirtschaftskrise, deren Auswirkungen nach wie vor zu spüren sind, reagieren die Arbeitgeber zunehmend feindselig auf die Gewerbeaufsicht. Anstatt die wichtige Rolle der Arbeitsinspektion bei der Durchsetzung der Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen durch alle Arbeitgeber zu erkennen, die damit faire Marktbedingungen für alle Wirtschaftsteilnehmer garantieren, betrachten sie die Gewerbeaufsicht als Übergriff auf ihr Unternehmen.

Aus diesem Grund hat das italienische Ministerium für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik - Generaldirektorat für Arbeitsinspektion - 2015 Finanzmittel vom Staat für ein Pilot-Schulungsprogramm für 50 Arbeitsinspektor/-innen in der Region Latium erhalten. Das Projekt trägt die Bezeichnung „Verantwortungsvolles und produktives Konfliktmanagement in der Arbeitsinspektion“. Die Gewerkschaften wurden über diesen Handlungsansatz informiert.

Die Schulung wurde von der John Cabot University in Rom in Partnerschaft mit Elidea Psicologi Associati durchgeführt, einem Consulting-, Management- und Bildungsinstitut. Zielgruppe waren Inspektor/-innen, die während ihrer Arbeit persönliche Erfahrungen mit bedrohlichen Situationen, Intoleranz und Aggression physischer und verbaler Art gemacht hatten.

Mit der Schulung sollten die Teilnehmer/-innen ihre Verhandlungsfertigkeiten, ihre Beziehungskompetenzen und ihre Kommunikationsfähigkeiten entwickeln und ein Verständnis für die potenziellen Gefährdungen ihrer eigenen Sicherheit erwerben sowie Gefahrensignale deuten lernen. Darüber hinaus wurden ihnen die Tools und Techniken an die Hand gegeben, um zu Konflikten führende dynamische Prozesse zu verstehen und zu visualisieren und um von Anfang an Methoden einzusetzen, die geeignet sind, mögliche aggressive Verhaltensweisen der Arbeitgeber zu vermeiden oder unter Kontrolle zu halten. Diese Techniken beginnen mit einer Analyse der individuellen Verhaltensweisen eines Menschen in seinen Beziehungen zu anderen und ermöglichen es den Teilnehmer/-innen zu verstehen, wo sie aus Sicht der Effizienz und Sicherheit an ihrer Vorgehensweise arbeiten

müssen. Diese Techniken kommen deshalb auch in Fällen von Einschüchterung und Gewalt zum Tragen.

Dieses Training erwies sich als extrem nützlich, da es auf die konkreten Probleme und Anforderungen der Menschen abgestimmt war, die diese Arbeitsinspektionen durchführen. Die Teilnehmer/-innen profitierten auch von einer detaillierten Analyse der Kritik an der Rolle der Arbeitsinspektion, vorgetragen von einigen Sachverständigen der Elidea Psicologi Associati während einer in der überregionalen Zentrale der Arbeitsaufsichtsbehörde in Rom organisierten Fachtagung mit einer Reihe von Arbeitsinspektor/-innen.

Der für das Training verwendete methodische Ansatz war ein entscheidender Erfolgsfaktor. Die Schulung bestand aus vier Sitzungen von jeweils zwei Tagen im Abstand von zwei Wochen und beruhte auf einer pädagogischen Herangehensweise auf Grundlage von Erfahrungen. In diesem Sinn handelte es sich um ein echtes „Kompetenzlabor“, in dem alle während des Trainings gelernten Elemente in der Praxis ausprobiert wurden. Fähigkeiten wie positives Konfliktmanagement, Teamarbeit, effektives Zeitmanagement, emotionale Kontrolle und durchsetzungsstarke Kommunikation konnten mit dieser Didaktik besonders gut vermittelt werden. Um diesen erfahrungsorientierten Ansatz zu unterstützen, wurden die 50 Inspektor/-innen auf zwei Gruppen zu maximal 25 Personen aufgeteilt.

Angesichts des durchschlagenden Erfolgs des Kurses und des hohen Zufriedenheitsgrades der Teilnehmer/-innen hat die Generaldirektion der Arbeitsaufsichtsbehörde beschlossen, im Rahmen des Projekts „Valore P.A.“ die Durchführung zusätzlicher Kurse in allen italienischen Regionen zu fördern, in denen es örtliche Büros des Ministeriums für Arbeits- und Sozialpolitik gibt

Beispiel aus der Praxis: Schutz von Arbeitsinspektor/-innen (Portugal)

Wie in Italien werden auch die Arbeitsinspektor/-innen in Portugal, die für die Behörde für Arbeitsbedingungen (Autoridade para as Condições do Trabalho – ACT) unterwegs sind, während ihrer täglichen Arbeit bedroht, beschimpft und angegriffen. 2014 wurde deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich Gedanken über die Lösung dieses Problems machen sollte. Seit 2015 wurde ein Maßnahmenkatalog durchgeführt, um dieses Thema anzugehen. Dazu gehören

- Vermittlung von Fähigkeiten im Umgang mit bedrohlichen Situationen unter aktiver Beteiligung der Polizei der öffentlichen Sicherheit (Policia de Segurança Pública, PSP);
- Erstellung fachlicher Unterlagen zur Risikoprävention;
- Personalumfrage zur Beurteilung des Ausmaßes des Problems;
- weitere Forschungsarbeiten zu Gewaltandrohung; und
- klare Aussage der Behördenleitung, dass die Prävention von Gewalt und Beleidigungen gegenüber dem Personal als Priorität angesehen wird.

Alle Maßnahmen wurde in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmer/-innen entwickelt.

Aktion: Befasse dich mit den angebotenen praktischen Maßnahmen, um Gewalt und Beschimpfungen zu eliminieren oder zu verringern, z. B. Änderungen an Gebäuden oder geänderte Arbeitsmethoden. Überlege, welche Trainingsmaßnahmen bedrohliche Situationen entschärfen können, und vermittele den Nutzer/-innen die eindeutige Botschaft, dass Gewalt und Pöbeleien nicht geduldet werden. Sorge dafür, dass Personal vor, während und nach Zwischenfällen umfassend unterstützt wird.

ZEITDRUCK UND ARBEITSBELASTUNG

Zeit- und Arbeitsdruck liegen an zweiter Stelle, wenn es um die psychologischen Risiken in der öffentlichen Verwaltung geht (siehe Seite 19). Da weiterhin Personal abgebaut wird, dürfte diese Entwicklung niemanden überraschen. Es kann aber Wege geben, den Druck durch ein besseres Management der Arbeitsbelastung zu verringern, ohne die Arbeitsleistung zu mindern. Eine bessere Unterstützung von Mitarbeiter/-innen in schwierigen Situationen kann ebenfalls dazu beitragen, Fehlzeiten zu verringern. Krankheitsbedingte Abwesenheit erhöht den Druck auf die anderen Kollegen/-innen. Darüber hinaus zeigt der Bericht von Eurofound und EU-OSHA, dass Arbeitnehmer/-innen besser mit hohen Arbeitsbelastungen umgehen können, wenn sie ein größeres Mitspracherecht bei der Gestaltung von Arbeitsprozessen haben. In anderen Worten „hilft Autonomie den Arbeitnehmer/-innen, Phasen der Arbeitsverdichtung besser zu bewältigen.“

Abgesehen von der Verringerung von Arbeits- und Zeitdruck gibt es keine einfachen Lösungen für diese Probleme. Die Fallstudie aus dem belgischen Finanzministerium beschreibt aber einen interessanten und wegweisenden Handlungsansatz zum besseren Management der Arbeitsbelastung.

Beispiel aus der Praxis: Eigenständige Strukturierung der Arbeitszeit durch die Mitarbeiter/-innen im belgischen Finanzministerium

Seit Anfang 2014 haben die ca. 22.000 Mitarbeiter/-innen des belgischen Finanzministers (SPF Finances auf Französisch, FOD Financien auf Niederländisch) die Möglichkeit, ihre Arbeitszeiten so zu organisieren, dass sie individuell auf ihre Arbeitsbelastung abgestimmt werden kann. Auf diese Weise gelingt eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Im Rahmen dieser Vereinbarung, die für alle Laufbahngruppen innerhalb der Behörde gilt, können sich die Mitarbeiter/-innen für ein variables Arbeitszeitmodell entscheiden, bei dem es nicht auf die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden ankommt, sondern auf die geleistete Arbeit selbst.

Die Belegschaft kann zu jedem beliebigen Zeitpunkt zwischen 7:00 Uhr und 19:00 Uhr am Arbeitsplatz erscheinen bzw. diesen verlassen. Diese Zeiten werden nicht protokolliert, es muss aber über vier Monate im Durchschnitt die Regelarbeitszeit von 38 Stunden pro Woche erreicht werden. Abwesenheitszeiten von mehr als einem halben Tag müssen vom Vorgesetzten genehmigt werden.

Die Mitarbeiter/-innen erhalten ein vereinbartes Arbeitspensum. Beurteilt werden ihre Fähigkeit, diese Arbeit auszuführen, sowie die Qualität der geleisteten Arbeit.

Dieses System ist eine Alternative zu dem bekannten Mobilzeit-System mit Kernarbeitszeiten während des Tages und Rahmenarbeitszeiten frühmorgens und spätnachmittags und wird von den Gewerkschaften mitgetragen, wenn auch mit einigen Vorbehalten. Die Gewerkschaften befürchten vor allem, dass die Arbeitswoche von maximal 50 Stunden und die durchschnittliche Arbeitszeit von 38 Stunden überschritten würden.

Das neue System wurde sofort positiv aufgenommen, und in seinem Bericht für 2014 hat das belgische Finanzministerium mitgeteilt, dass 9.780 von insgesamt 23.370 Beschäftigten diese Gelegenheit nutzten, ihre Arbeit in freier Zeiteinteilung ohne Kontrolle zu leisten. In der Folge wurden jedoch Bedenken geäußert, dass die Arbeitsbelastung zu groß geworden sei. Die Gewerkschaften forderten eine Evaluierung des Systems und wiesen besonders auf die Schwierigkeit der Messung akzeptabler Arbeitsbelastungen hin.

Trotzdem geht das Management davon aus, dass diese geänderten Arbeitszeiten in Verbindung mit anderen arbeitsorganisatorischen

Änderungen und Maßnahmen (siehe unten) zu einer Verringerung krankheitsbedingter Fehlzeiten geführt haben - während sie in anderen Behörden stiegen, sind sie von 6,08% im Jahre 2014 auf 5,82% im Jahre 2015 zurückgegangen. Die wichtigsten Änderungen der Arbeitsorganisation betrafen die Möglichkeit, von zu Hause aus oder in Außenstellen zu arbeiten. Wie aus dem Bericht des Ministeriums für 2015 ersichtlich ist, nutzt fast die Hälfte des Personals (11.148) diese neuen Formen der Arbeitsorganisation.

Diese Veränderungen haben auch Einstellung und Verhalten des Personals verändert, so ist der Anteil der Beschäftigten um 2,1% gestiegen, die davon überzeugt sind, dass Arbeitnehmer/-innen ihre Arbeitszeiten ihren persönlichen Bedürfnissen anpassen können. Der Anteil der Mitarbeiter/-innen, die eine aktive Beteiligung an der Festlegung eigener Arbeitsziele wünschen, ist um 1,85% gestiegen.

Die anderen Initiativen des Finanzministeriums beziehen sich direkter auf die Verringerung von Fehlzeiten. Dazu gehören die Einführung von Coaching-Angeboten durch zehn Fachleute, die Gespräche mit Mitarbeiter/-innen im Anschluss an Fehlzeiten führen; Sensibilisierung der Leitungsebene für das Thema und Verbesserung der Kompetenzen in diesem Bereich; und die Organisation von Gesprächen über Fehlzeiten und ein aufsuchendes Kontaktsystem, so dass bereits am ersten Fehltag eine Ansprache erfolgen kann.

Aktion: Achte darauf, dass die Arbeitsbelastung in einem vernünftigen Rahmen liegt. Bei hohen Belastungen ist sicherzustellen, dass die Mitarbeiter/-innen so viele Freiheiten wie möglich haben, um die Arbeit zu bewältigen.

FEHLENDE KOMMUNIKATION UND ZUSAMMENARBEIT

Probleme aufgrund eines Mangels an Kommunikation und Zusammenarbeit gehören zu den am häufigsten vorkommenden psychosozialen Risikofaktoren in der öffentlichen Verwaltung, mehr als ein Viertel der Betriebe (27%) berichten darüber (siehe Seite 19).

Sie können das Ergebnis von Spannungen zwischen den Mitarbeiter/-innen sein und zu Mobbing oder Belästigungen führen, und sie können aus der Arbeitsweise der Behörde selbst entstehen, wenn Ziele nicht klar definiert werden und Anweisungen widersprüchlich sind.

Eine wichtige Maßnahme im Umgang mit dem ersten dieser Probleme - Mobbing und Belästigung - besteht seitens der Leitungsebene darin, unmissverständlich zu kommunizieren, dass sie dieses Thema ernst

nimmt und dass Verhaltensweisen, die Kollegen/-innen, Untergebene oder sogar Vorgesetzte herabsetzen und demütigen, nicht toleriert werden. Nach diesen Grundsätzen wurde im österreichischen Bundesministerium für Bildung vorgegangen, wie in unserem Beispiel aus der Praxis beschrieben. Das Ministerium hat im November 2016 einen neuen Leitfaden zur Mobbingprävention am Arbeitsplatz vorgestellt. Es enthält ein Vorwort der Bundesministerin für Bildung. Der Leitfaden betont, wie wichtig der Respekt gegenüber anderen Personen ist, und weist darauf hin, dass Mobbing am Ende sogar zum Verlust des Dienstverhältnisses führen kann. Der Leitfaden enthält außerdem Ratschläge für Führungskräfte, die einen klaren und transparenten Führungsstil sowie eine dezidierte Einstellung gegenüber Mobbing und Belästigung, aber auch in allgemeineren Fragen zeigen sollen.

Das zweite Beispiel aus der Praxis stammt aus dem Landwirtschaftsministerium in Litauen und zeigt einen Bottom-Up-Ansatz unter Beteiligung der Gewerkschaften, um Mitarbeiter/-innen vor Mobbing und sogar körperlichen Angriffen zu schützen.

Das dritte Beispiel in diesem Abschnitt zeigt, wie der gemeinsame Sport einer Polizeieinheit in Deutschland die Beziehungen zwischen den Kollegen/-innen verbessert und Stress reduziert hat.

Was die Festlegung konkreter Ziele angeht, damit die Mitarbeiter/-innen wissen, was von ihnen erwartet wird, haben viele der Vorschriften für bessere Unternehmensführung des praktischen Gesundheits- und Sicherheitsleitfadens der Europäischen Kommission für Arbeitgeber direkte Bedeutung. Dazu gehören folgende Grundsätze:

- Mitarbeiter/-innen sind Menschen, keine Maschinen;
 - Arbeitnehmer/-innen sollen nicht bis zur Erschöpfung belastet werden;
 - sie sind mit Würde und Respekt zu behandeln;
- der Arbeitgeber soll mit seinem Personal sprechen und ihm zuhören;
 - Personal ist in Entscheidungen einzubinden;
 - dies soll regelmäßig erfolgen;
 - menschliche Führungsqualitäten müssen bei Vorgesetzten und Führungskräften entwickelt werden;
- Fehlentwicklungen müssen sofort gestoppt werden;
 - Probleme dürfen nicht auf die lange Bank geschoben werden;
 - Mitarbeiter/-innen müssen über Fortschritte informiert werden;
- darauf achten, dass sich der verwaltungstechnische Aufwand lohnt

- alles auf dem aktuellen Stand halten;
- auf sinnvolle Maßnahmen achten;
- Mitarbeiter/-innen ermutigen, auch schlechte Nachrichten zu melden;
- immer wieder überprüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen effektiv sind.

Viele dieser Maßnahmen werden im vierten praktischen Beispiel in diesem Abschnitt deutlich, dem Leadership Statement des britischen Staatsdienstes. Hier wird besonders auf die Bedeutung einer eindeutigen Kommunikation hingewiesen. Allerdings gehört es auch zu den Erkenntnissen in der Führungsebene, dass Zielsetzungen und tatsächliche Ergebnisse nicht deckungsgleich sind.

Beispiel aus der Praxis: Leitfaden zur Mobbingprävention des österreichischen Bundesministeriums für Bildung

Das österreichische Bundesministerium für Bildung begann im März 2016 mit einem neuen Projekt zur Verhinderung von Mobbing. Daraus entstand ein 13-seitiger Leitfaden, der von der Bildungsministerin offiziell am 22. November 2016 vorgestellt wurde. Der Leitfaden enthält eine Definition des Begriffs Mobbing und unterscheidet ihn eindeutig von Konflikten zwischen Personen. Es wird auf die schädlichen Auswirkungen von Mobbing auf die Organisation hingewiesen, und es werden Handlungswege aufgezeigt, um Mobbing zu verhindern. Für die einzelnen Führungskräfte gelten folgende Verhaltensregeln:

- Klarstellung der Einstellung gegenüber Mobbing (Null Toleranz);
- Konfliktregeln festlegen;
- Klarheit und Transparenz im Führungsstil (keine tatsächliche oder mutmaßliche Bevorzugung Einzelner);
- Ausformulierung klarer Ziele und Verantwortlichkeiten;
- regelmäßige Mitarbeitergespräche;
- Mediation, Supervision und Coaching, um Eskalation von vorhandenen Konflikten zu verhindern; sowie
- Unterstützung der Mobbingopfer (z.B. Dienstfreistellung, um Beratung in Anspruch zu nehmen).

Der Leitfaden erklärt, dass Mobbing eine (Dienst-) Pflichtverletzung nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz ist und den Verlust des Dienstverhältnisses zur Folge haben kann. Das Bildungsministerium soll sich für eine Arbeitswelt stark machen, die auf gegenseitiger

Achtung, Respekt und Toleranz beruht und in der Konflikte normale Bestandteile des Berufsleben sind, aber gelöst werden.

Beispiel aus der Praxis: Gewerkschaftsaktionen bewirken weniger Mobbing im Ministerium (Litauen)

Die Gewerkschaft der zentralen Staatsverwaltung LVDPDS musste sich mit einem Mobbingfall befassen, nachdem ein Mitarbeiter im Landwirtschaftsministerium (Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija) von seinem Vorgesetzten angegriffen worden war. Mobbing und Belästigungen sind nach den für den litauischen Staatsdienst geltendem Recht strikt verboten und können zur Entlassung der Person führen, die dieses Vergehen begangen hat. Der Gewerkschaft, die diesen Fall mit der Führungsebene besprochen hat, ging es aber nicht um die Entlassung der Person, sondern um eine dauerhafte Lösung für das Problem.

Gewerkschaft und Behördenleitung arbeiteten hier zusammen und schlugen eine erfolgreiche Lösung vor, die eine Entschuldigung des an dem Vorfall beteiligten Vorgesetzten und die Zusicherung beinhaltete, dass sich ein solcher Übergriff nicht wiederholen werde. Dies hatte positive Auswirkungen sowohl innerhalb des Ministeriums selbst als auch darüber hinaus und half der Gewerkschaft bei der Entwicklung einer allgemeinen Anti-Mobbing-Kampagne. Dazu gehörten ein Seminar über Mobbing auf der Arbeit mit einem externen Experten für Arbeitnehmer im Landwirtschaftsministerium. Das rege Interesse an diesem Seminar und die Tatsache, dass danach immer mehr Mobbing-Vorfälle berichtet wurden, führte zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses Mobbing.

Die Existenz dieses Ausschusses allein führte schon zu einer signifikanten Verbesserung der Situation, und das Landwirtschaftsministerium wurde damit zu einem Vorbild für andere Regierungsabteilungen bei der Verbesserung der Arbeitsatmosphäre.

Beispiel aus der Praxis: Sport als teambildende Maßnahme zur Verbesserung der Zusammenarbeit (Deutschland)

Die Bundespolizei gehört zum Bundesministerium des Innern und nimmt andere Aufgaben wahr als die normale Polizei, die in Deutschland in die Zuständigkeit der Länder fällt. Die Bundespolizei hat die Aufgabe, die Landesgrenzen und die wichtigsten Einrichtungen des

Landes zu schützen, übernimmt Maßnahmen im Zusammenhang mit Demonstrationen und Fußballveranstaltungen und greift bei schweren Zwischenfällen ein.

In Dortmund befindet sich eine von neun Bundespolizeiinspektionen mit Zuständigkeit für Nordrhein-Westfalen und 3,5 Millionen Einwohner/-innen. Die Region hat eine relativ hohe Gewaltrate. Nach einer Beurteilung der Lage ist die Stadtverwaltung zu dem Schluss gekommen, dass die von den Mitarbeiter/-innen wahrgenommenen Stressfaktoren nicht allein auf die direkten Arbeitsumstände zurückzuführen sind. Organisatorische und strukturelle Faktoren wie z.B. unvollständige Informationen für die Einsatzkräfte oder Unkenntnis der Sachzwänge in anderen Gebieten zählten ebenfalls zu den Stressoren. Daraus ergab sich eindeutig die Aufgabe einer besseren Kommunikation zwischen den einzelnen Schichten und zwischen den unterschiedlichen Funktionsbereichen der Bundespolizei in Dortmund.

Um dieses Problem zu lösen, entschloss sich die offizielle Stelle für das Gesundheitsmanagement, dem Personal teambildende Aktivitäten vorzuschlagen. Sportliche Betätigungen wie Rudern werden den Mitarbeiter/-innen in der gesamten Inspektion angeboten. Abgesehen von den Gesundheits- und Fitnessvorteilen bietet dieses Programm den Kollegen/-innen auch die Möglichkeit, sich zu treffen und sich einsatzbereichsübergreifend kennenzulernen.

Das Ziel bestand darin, mehr Verständnis für die Arbeit der Kollegen/-innen und des Personals aus unterschiedlichen Einsatzbereichen zu entwickeln. Das hat zu einer besseren Kommunikation innerhalb der Inspektion geführt und Stressbelastungen abgebaut, da größere Transparenz gleichbedeutend ist mit einem besseren Verständnis und mehr Akzeptanz der Aktionen der Kollegen/-innen.

Beispiel aus der Praxis: das Civil Service Leadership Statement (VK)

Im Februar 2015 haben die Führungskräfte des britischen Staatsdienstes und die Angestellten in der zentralen Staatsverwaltung ein sogenanntes Leadership Statement abgegeben. Damit sollen die Führungsqualitäten der Leitungsebene im Staatsdienst verbessert werden, indem u.a. ehrlich über vorhandene Defizite in bestimmten Bereichen und über entsprechende Abhilfemaßnahmen gesprochen wird.

Diese Forderung bezog sich ausdrücklich auf die Kommunikation mit der Feststellung, dass das Management seine Ziele „mit Klarheit

und Enthusiasmus“ formulieren soll, dass die Leitungsebene „gradlinig, ehrlich und offen in ihrer Kommunikation sein soll und Unklarheiten beseitigt“, und dass sie „sichtbar und erreichbar ist und Herausforderungen annimmt, so unbequem sie auch sein mögen.“

Die Führungsebene im Staatsdienst, die die Erklärung mit weitreichenden Änderungen der Ausbildung von Führungskräften und der Bewertungsverfahren unterstützt hat, ist davon überzeugt, bereits einiges bewegt zu haben. Allerdings ist auch klar, dass noch viel zu tun ist. 2016 hat der britische Staatsdienst mitgeteilt, dass nach Aussagen der aktuellen Personalerhebung (the People Survey) 57% der Mitarbeiter/-innen der Ansicht sind, dass ihre Vorgesetzten die im Leadership Statement gesetzten Anforderungen erfüllt haben. Für die obere Führungsebene wurde jedoch nur eine Zustimmung von 35% erreicht. Weiter heißt es: „Das zeigt die Diskrepanz zwischen unseren Wünschen und der aktuellen Situation.“

Aktion: Stelle sicher, dass das gesamte Personal versteht, dass Mobbing und Belästigung am Arbeitsplatz nicht akzeptabel sind, und versuche, gute Beziehungen unter den Kollegen/-innen zu fördern und zu vermeiden, dass Mitarbeiter/-innen unklare oder widersprüchliche Anweisungen erhalten.

FEHLENDE MÖGLICHKEIT DER EINFLUSSNAHME AUF ARBEITSTEMPO ODER ARBEITSPROZESSE SEITENS DER ARBEITNEHMER/-INNEN (EINSCHL. ARBEITSINHALTEN)

Fehlende Kontrolle über die Organisation der Arbeit oder das vorgeschriebene Arbeitstempo sind ein erheblicher Stressfaktor für Mitarbeiter/-innen, und ca. ein Fünftel (19%) der Arbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung berichten darüber, dass das Personal nur unzureichende Kontrolle hat (siehe Seite 9).

Eine Möglichkeit zur Lösung dieses Problems besteht darin, Mitarbeiter/-innen an Entscheidungen über Arbeitsorganisation und Arbeitsprozesse zu beteiligen. Neben der Verringerung oder Beseitigung eines wichtigen psychosozialen Risikofaktors kann sich daraus der zusätzliche Vorteil gesteigerter Effizienz ergeben, denn Mitarbeiter/-innen, die jeden Tag eine bestimmte Arbeit ausführen, können oft mit Vorschlägen Verbesserungen bewirken.

Das erste Beispiel aus der Praxis stammt von der finnischen Steuerbehörde und beschreibt die dort ergriffenen Maßnahmen, um die zunehmende Zahl älterer Kollegen/-innen (ab 55 Jahre) weiterhin in vollem

Umfang an der Arbeit der Behörde teilhaben zu lassen. Eine wichtige Komponente ist dabei das Gefühl, dass sie ihre Arbeit selbst kontrollieren können, und die Steuerbehörde hat deshalb eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, um diese Forderung sicherzustellen. Das zweite Beispiel betrifft das Bundeskriminalamt (BKA) in Deutschland, wo eine Änderung der Aufgabenbereiche und ein auf Freiwilligkeit beruhendes Modell dafür sorgen, dass die Belegschaft auch weiterhin Tätigkeiten mit extrem hohen Anforderungen erfüllen kann.

Beispiel aus der Praxis: Bindung älterer Mitarbeiter/-innen durch Delegieren von Kontrolle (Finnland)

Die finnische Steuerbehörde (Taustatietoa Suomen Verohallinnosta) beschäftigt etwas mehr als 5.000 Mitarbeiter/-innen und ist für die Steuererhebung in Finnland zuständig. Infolge der gestiegenen Effizienz ist die Anzahl der Beschäftigten in den vergangenen zehn Jahren um fast ein Fünftel (19%) von 6.285 auf 5.089 zurückgegangen. Drei Viertel der Belegschaft sind Frauen, und ein hoher Anteil der Beschäftigten (38%) ist jetzt über 55 Jahre alt. Die Steuerverwaltung führt bereits ein intensives Programm für das Wohlbefinden am Arbeitsplatz durch, dazu gehören die regelmäßige Überwachung wichtiger Indikatoren durch die Leitungsebene, Schulungen für Vorgesetzte über den Umgang mit Mitarbeiterkonflikten, ein Online-Kurs über Zeitmanagement und laufende Schulungen für alle mit Gesundheits- und Sicherheitsthemen befassten Mitarbeiter/-innen.

Angesichts des hohen Anteils älterer Mitarbeiter/-innen hat die Steuerbehörde jetzt ein Pilotprogramm mit der Bezeichnung „Vero 55+“ mit dem spezifischen Ziel aufgelegt, „bei den über 55-jährigen das Gefühl zu stärken, dass sie ihre Arbeit selbst kontrollieren können.“ Damit wurde die Erwartung verbunden, dass dies zu einem höheren Wohlbefinden auf der Arbeit, einem an Altersaspekten gemessenen angenehmeren Arbeitsumfeld, höherer Zufriedenheit mit der Arbeit, längerem Verbleib im Dienst und positiven Auswirkungen auf das Image der Behörde als Arbeitgeber führen würde.

Das Projekt wurde mit zwei Gruppen aus unterschiedlichen Abteilungen der Behörde gestartet und fing mit einer elektronischen Umfrage zu den aktuellen Meinungen der Belegschaft zu ihrer Arbeitssituation, zur Work-Life-Balance und zur Unterstützung durch die Amtsleitung an. Ein Workshop zu Beginn des Pilotprojekts ging der Frage nach, wie die Steuerverwaltung die Mitarbeiter/-innen über

55 besser unterstützen könnte. Dies führte zu einer Reihe konkreter Vorschläge, darunter eine Änderung der Ausbildungsmethoden und Neudefinierung von Aufgaben. Arbeitsgruppen mit Belegschaftsmitgliedern über 55 trafen sich regelmäßig einmal im Monat, um über Themen wie Laufbahnplanung, Aufgabenaufteilung und gefühlten Arbeitsdruck zu sprechen.

Es bestehe jetzt die Absicht, das bis Ende 2016 geplante Pilotprojekt mit neuen Maßnahmen zur Unterstützung des Arbeitsmanagements und der beruflichen Perspektiven für Mitarbeiter/-innen über 55 fortzusetzen.

Beispiel aus der Praxis: Abwechslung und der Grundsatz der Freiwilligkeit helfen bei der Bewältigung schwieriger Aufgaben (Deutschland)

Das Personal im Bundeskriminalamt (BKA), die sich mit Straftaten im Umfeld von Kinderpornographie und islamistischem Terror befassen, sind besonderen psychosozialen Risiken ausgesetzt.

Ihre Aufgabe besteht darin, Video- und Audiomaterial teilweise extrem gewalttätigen und schockierenden Inhalts zu sichten und auszuwerten. Bei einigen Personen kann dies zu schweren psychischen Schäden einschließlich Flashbacks sowie zu Symptomen von Depression und/oder Burnout führen.

Da diese Risiken nicht vermieden werden können, sind der Arbeitgeber und die unmittelbaren Vorgesetzten der Mitarbeiter/-innen, die diese Arbeit übernehmen müssen, im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht gehalten, durch geeignete Maßnahmen die Auswirkungen auf die Betroffenen möglichst in Grenzen zu halten. In Wahrnehmung dieser Aufgabe hat die Führungsebene eine spezifische professionelle Unterstützung durch den psychologischen Dienst des BKA erhalten.

Hierbei wurde der folgende Rahmen aufgestellt:

- Personalauswahl - die besonderen Anforderungen der Tätigkeit beim BKA werden im Einstellungsverfahren berücksichtigt;
- Wechselnde Aufgaben - die unmittelbaren Vorgesetzten der Mitarbeiter/-innen, die in diesen Abteilungen beschäftigt sind, müssen dafür sorgen, dass deren Arbeit nicht ausschließlich aus dem Anschauen oder Evaluieren solcher extrem gewalttätigen und furchtbaren Audio- und Videoaufzeichnungen besteht;
- Mitbestimmung - ein wichtiger Grundsatz für diese Arbeit besteht darin, dass sie freiwillig übernommen wird;

- Einsatzdauer - diese Arbeit soll maximal fünf Jahre ausgeführt werden. Eine Verlängerung um weitere fünf Jahre ist in Absprache mit dem Arbeitgeber und dem/der Vorgesetzten möglich; und
- Versetzung auf Antrag - BKA-Mitarbeiter/-innen, die nicht länger in diesem Bereich arbeiten wollen, können auf Antrag innerhalb der Abteilung versetzt werden. Diese Versetzung erfolgt schnell und im Normalfall ohne Wartezeit.

Darüber hinaus erhalten alle Beschäftigten in diesem Bereich eine umfassende psychologische Unterstützung für ihre Arbeit (siehe Abschnitt über Unterstützung - Seite 82).

Aktion: Achte darauf, dass Mitarbeiter/-innen so viel Kontrolle wie möglich darüber haben, wie ihre Arbeit ausgeführt und organisiert wird.

BESCHÄFTIGUNGSUNSICHERHEIT (BEINHÄLTET ORGANISATORISCHE VERÄNDERUNGEN UND ENTLASSUNGEN)

Veränderungen und Umstrukturierungen sind in den vergangenen Jahren fast zu einer konstanten Größe in der zentralen Staatsverwaltung geworden. Es überrascht deshalb nicht, dass für ein Fünftel der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung die Beschäftigungsunsicherheit im Sinne von Jobveränderungen und Arbeitsplatzverlust psychologische Risikofaktoren sind (Seite 19).

Es ist sinnvoll, Veränderungen nach dem Prinzip der Transparenz und Offenheit durchzuführen und dafür zu sorgen, dass Arbeitnehmer/-innen und ihre Vertreter/-innen umfassend über alle Pläne informiert werden und die Möglichkeit erhalten, darauf Einfluss zu nehmen. Es ist ebenfalls oft möglich, die Auswirkungen auf das Personal durch geringfügige Änderungen der Pläne zu verringern.

Die beiden Praxisbeispiele in diesem Abschnitt sind Fälle, in denen neue Technologien genutzt wurden, um die Auswirkungen umfassender Strukturänderungen auf das Alltagsleben der Mitarbeiter/-innen zu verringern. Im Falle von Büros der zentralen Staatsverwaltung in Frankreich waren die Beschäftigten in der Lage, für eine Abteilung zu arbeiten, dies jedoch im Gebäude einer anderen Abteilung in 100 km Entfernung. Im Falle des deutschen Bundesministeriums des Innern wurde mit der Arbeitnehmervertretung vereinbart, dass das Personal im Zuge des Umzugs ihrer Abteilung des Ministeriums von dem früheren Sitz in Bonn nach Berlin mehr Arbeitszeit außerhalb des Büros leisten kann.

Beispiel aus der Praxis: Neue Technologie erspart Arbeitnehmer/-innen den Umzug (Frankreich)

Ende Juli 2015 wies die französische Regierung die Präfektur der Region Bourgogne-Franche-Comté in Dijon an, neue Arbeitsmethoden auszuprobieren, unter anderem auch Arbeit an einem entfernten Standort (auf Französisch TSD). Dies ist z. B. der Fall, wenn Personal täglich an einem bestimmten Standort arbeitet (in diesem Fall Besançon), die Struktur der Dienststelle (Organigramm) aber eigentlich vorsieht, dass der Mitarbeiter bzw. die Mitarbeiterin an einem anderen Standort arbeitet (in diesem Fall Dijon). Die Region Bourgogne-Franche-Comté wurde für dieses Experiment ausgesucht, da die beiden Zentren der Region - Dijon und Besançon - nur 100 km auseinanderliegen. Diese Form der Arbeit ist nicht mit Telearbeit (télétravail) zu verwechseln, die sowohl Arbeit am üblichen Arbeitsplatz als auch an anderen Standorten beinhaltet, normalerweise zu Hause. Im Falle von TSD verbringen die Beschäftigten ihre gesamte Arbeitszeit an einem Standort des Arbeitgebers.

Die Arbeit an einem entfernten Standort (TSD) wurde als Alternative zur Mobilität angeboten, wobei geographische Mobilität im Sinne des Umzugs an einen Standort oder funktionale Mobilität im Sinne einer neuen Tätigkeit gemeint war. TSD wurde nicht als dauerhafte Lösung angesehen, bei der die Belegschaft permanent an einem anderen als dem ursprünglich mit der Tätigkeit verbundenen Standort arbeitet, sondern als eine auf drei Jahre begrenzte Zwischenlösung.

Zu Beginn der Neuorganisation erstellte die Leitungsebene eine Definition der Stellen und Jobs, die für TSD ungeeignet waren. (Dazu gehörten Führungskräfte; Beschäftigte, die spezielle, nur an bestimmten Stellen verfügbare Ausstattungen brauchten; und Mitarbeiter/-innen mit ständigem Publikumsverkehr). Alle anderen Tätigkeiten eigneten sich für die Umstellung auf TSD. Von den 261 betroffenen Posten kamen 207 (79%) für die TSD-Arbeit in Frage.

Die Führungsebene akzeptierte ebenfalls, dass die TSD-Posten nicht nur von Personal übernommen werden konnte, das diese Arbeit schon früher ausgeführt hatte, sondern auch von Mitarbeiter/-innen, die bisher andere Aufgaben wahrgenommen hatten, jedoch über die Qualifikation verfügten, den angebotenen TSD-Job zu übernehmen. In diesen Fällen überprüfte die Behörde, ob die Kandidat/-innen für die neue Stelle die geeigneten Kompetenzen hatten.

Den Mitarbeiter/-innen wurde garantiert, dass sie nach Übernahme eines TSD-Jobs weiterhin für mindestens drei Jahre an ihrem bisherigen geographischen Standort bleiben konnten. Falls jedoch ein/e Mitarbeiter/-in auf einem TSD-Job doch den Standort wechselt, wird dieser Posten keinen anderen Belegschaftsmitgliedern mehr unter TSD-Konditionen angeboten.

Die TSD-Beschäftigten werden nach den gleichen Bedingungen beschäftigt wie alle anderen Mitarbeiter/-innen. Sie sind weiterhin der Struktur zugehörig, der ihre Tätigkeit zuzurechnen ist, nicht der Struktur am Standort, an dem sie arbeiten. An Konferenzen nehmen die TSD-Beschäftigten in gleicher Weise teil wie andere Mitglieder ihrer Arbeitsgruppe. Falls dies mit einer Reisetätigkeit verbunden ist, erfolgt diese während der Arbeitszeit, und die Kostenübernahme erfolgt gemäß der offiziellen Regelung. Die Dienststelle legt ebenfalls alle anderen Arbeitsbedingungen fest, z.B., Zuteilung von Büros, IT und Telefon. Personal an anderen Standorten als denen ihrer Arbeitsgruppe haben elektronischen Zugang zu allen von ihrer Arbeitsgruppe produzierten Unterlagen und wenn möglich auch auf Unterlagen, die andere Teile der zentralen Staatsverwaltung produziert haben. Die Möglichkeit von Videokonferenzen steht ebenfalls zur Verfügung, und sowohl die Führungsebene als auch das Personal sind entsprechend geschult worden.

Es war bekannt, dass TSD die Leitungsebene vor einige Herausforderungen stellen würde, denn es musste nicht nur dafür gesorgt werden, dass das Personal auf TSD-Posten seine Aufgaben kannte und sie nach Vorschrift erfüllte, sondern es musste auch sichergestellt werden, dass die TSD-Leute das Gefühl einer Wertschätzung ihrer Arbeit hatten. Das übergeordnete Ziel bestand in der Vorgabe, dass die Leitungsebene für die TSD-Mitarbeiter/-innen in gleicher Weise zur Verfügung stehen musste wie für das andere Personal. Im Rahmen dieses Prozesses erhielten die Führungskräfte deshalb Schulungen zum Thema „Management auf Distanz.“

Beispiel aus der Praxis: Mehr Flexibilität für versetztes Personal (Deutschland)

Das Bundesministerium des Innern (BMI) beschäftigt ca. 1.500 Mitarbeiter/-innen, aufgeteilt auf die Standorte Berlin und Bonn. Im Jahre 2014 wurde beschlossen, Beschäftigte in weiteren Referaten des Ministeriums mit Zuständigkeit für Sport, Migration und Krisenmanage-

ment aus Bonn abzuziehen und nach Berlin zu verlagern. Auch zu diesem Zweck wurde ein neues Ministeriumsgebäude gebaut.

Um diese Versetzung möglichst sozialverträglich zu gestalten, hat sich der Leiter des Referats für Personalangelegenheiten im Januar 2015 mit dem Betriebsrat darauf geeinigt, dass Mitarbeiter/-innen in diesen Referaten, die ihren Wohnsitz nicht dauerhaft nach Berlin verlegen oder pendeln wollen, die Vorteile der bestehenden Vereinbarung des Ministeriums über mobile Arbeit nutzen können. Damit haben Mitarbeiter/-innen die Möglichkeit, außerhalb ihrer Büros zu arbeiten unter der Voraussetzung, dass sie die meiste Zeit durch Einsatz neuer Technologien mit ihren Dienststellen verbunden sind. Die Vereinbarung für die versetzten Mitarbeiter/-innen sieht vor, dass sie 60% der vertraglichen Arbeitszeit (80% für Referatsleiter/-innen) in Berlin verbringen müssen. Reisezeiten für die Fahrten von und nach Berlin gelten als in Berlin verbrachte Zeit.

Die allgemeine Dienstvereinbarung über mobiles Arbeiten, die im Oktober 2015 aktualisiert wurde, sieht u.a. vor, dass Arbeitnehmer/-innen, die diese Arbeitsform nutzen, nicht benachteiligt werden dürfen, dass mobiles Arbeiten verantwortungsbewusst gehandhabt werden muss, um eine unscharfe Abgrenzung zwischen Privat- und Berufsleben zu vermeiden, und dass auch Sicherheits- und Gesundheitsaspekte berücksichtigt werden sollen.

Aktion: Sorge dafür, dass das Personal zu Umstrukturierungen und anderen Veränderungen am Arbeitsplatz unterrichtet und angehört wird. Wenn möglich, sind Veränderungen so durchzuführen, dass sie die geringstmöglichen Auswirkungen auf das Alltagsleben des Personals haben.

ÜBERSTUNDEN UND UNREGELMÄSSIGE ARBEITSZEITEN

Für ein Fünftel der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung gilt die Sorge, dass die dort beschäftigten Mitarbeiter/-innen Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten leisten müssen (siehe Seite 9). In einigen Fällen sind es einfach zu viele Stunden, die am Arbeitsplatz verbracht werden. Das betrifft lange Schichten von Personal im Strafvollzug oder Überstunden am Schreibtisch für Bedienstete, deren Fallzahlen zu hoch sind.

In vielen Fällen besteht das Problem jedoch in der neuen Technologie, die Mitarbeiter/-innen potenziell „permanent erreichbar“ macht. Dabei geht es nicht nur darum, dass Mitarbeiter/-innen permanent online sind

und jederzeit von Führungskräften, Kollegen/-innen und einigen Fällen sogar Klienten/-innen kontaktiert werden können, weil sie außerhalb der vertraglich festgelegten Zeiten arbeiten. Es geht auch darum, dass sie zu Hause Aufgaben erledigen können, die in der Vergangenheit nur in der Dienststelle bearbeitet werden konnten. Die Grenze zwischen Berufs- und Privatleben wird zusehends verwischt.

In einigen Bereichen außerhalb der zentralen Staatsverwaltung wurde dieses Problem durch Abschalten des Servers gelöst, der E-Mails außerhalb der Arbeitszeit versendet. Diese Strategie verfolgt der deutsche Automobilhersteller Volkswagen - hier endet die Erreichbarkeit eine halbe Stunde nach Ablauf des normalen Arbeitstages.

Diese Maßnahme wurde bisher in der zentralen Staatsverwaltung noch nicht eingeführt, aber das deutsche Bundesministerium für Arbeit und Soziales versucht es mit einem ähnlichen Modell. Hier ist es den Führungskräften untersagt, mit ihren Mitarbeiter/-innen außerhalb der Arbeitszeit Kontakt aufzunehmen - es sei denn, es liegen außergewöhnliche Umstände vor (siehe Box).

Diese Vorgehensweise könnte nach deutschem Vorbild in bestimmten Teilen der französischen Staatsverwaltung bald Schule machen, denn ein 2016 verabschiedetes Gesetz (loi Travail - Artikel 55), das im Januar 2017 in Kraft trat, beinhaltet auch ein Recht auf Unerreichbarkeit. Das Gesetz sieht vor, dass diese Forderungen Teil der vorgeschriebenen jährlichen Verhandlungen über die Arbeitsorganisation auf Unternehmens- oder Organisationsebene sein müssen. Führen diese Verhandlungen nicht zum Erfolg, muss der Arbeitgeber in einer Charta definieren, wie er dieses Recht auf Unerreichbarkeit umsetzen will.

Beispiel aus der Praxis: Kontaktaufnahme außerhalb der Arbeitszeit nur in außerordentlichen Umständen (Deutschland)

Im Jahre 2013 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das rund 1.000 Mitarbeiter/-innen beschäftigt, mit dem Personalrat einen neuen Kodex über die Funkstille nach Feierabend geschlossen. Darin heißt es, dass „niemand mit einem Mobiltelefon dazu verpflichtet werden kann, es außerhalb seiner eigenen individuellen Dienstzeit zu nutzen“, und dass der Grundsatz zur Vermeidung von Selbstausbeutung lautet, dass „ein Eingriff in die Freizeit weitestgehend zu vermeiden ist.“ Eine Kontaktaufnahme ist nur dann erlaubt, wenn eine Aufgabe nicht bis zum Beginn des

nächsten Arbeitstages warten kann, dabei muss die Leitung aber „Rücksicht auf die persönliche und familiäre Situation nehmen“. Die Kontaktaufnahme während des Jahresurlaubs ist vollkommen ausgeschlossen. Die Vorschriften sehen ebenfalls vor, dass eine Kontaktaufnahme möglichst telefonisch und nicht per E-Mail erfolgen soll. Darüber hinaus darf niemand benachteiligt werden, weil er sein Telefon ausschaltet oder Nachrichten außerhalb der Arbeitszeit nicht abrufen kann.

Aktion: Sorge dafür, dass die Mitarbeiter/-innen keine Überstunden leisten, angemessene Pausen machen können und nicht permanent erreichbar sein müssen.

DISKRIMINIERUNG

Diskriminierung gibt es in der öffentlichen Verwaltung seltener als andere psychosoziale Risiken, obwohl sie an 4% der Arbeitsplätze erlebt wird (siehe Seite 9). Wo es dazu kommt, können die Folgen für die betroffenen Personen und Organisationen gravierend sein. In gleicher Weise profitieren Organisationen, die öffentliche Dienste erbringen, von einer Belegschaft, in der die Gesellschaft erkennbar wird, der sie dienen, und die die Nutzung von Talenten aus der gesamten Gesellschaft und nicht nur Teilbereichen erlaubt.

Der Ausgangspunkt bei der Bekämpfung von Diskriminierung ist eine eindeutige Null-Toleranz-Politik. Darüber hinaus müssen aber weitere Maßnahmen umgesetzt werden, die Diskriminierung beseitigen. Die Erfahrungen einer Regierungsstelle im Vereinigten Königreich, die wie alle zentralen Staatsverwaltungen im Land an die so genannte „Gleichstellungspflicht im öffentlichen Sektor“ gebunden ist, um Diskriminierung zu eliminieren, Chancengleichheit zu fördern und gute Beziehungen zwischen potenziellen Diskriminierungsopfern und anderen zu fördern, sind ein gutes Beispiel für den Umgang mit Diskriminierungen.

Beispiel aus der Praxis: eine öffentliche Pflicht zur Bekämpfung der Diskriminierung (Vereinigtes Königreich)

Wie für alle Behörden im Vereinigten Königreich gilt auch für das Gesundheitsministerium die im Gleichstellungsgesetz von 2010 gesetzlich vorgeschriebene Pflicht:

- Diskriminierungen, Belästigungen und Viktimisierung zu eliminieren;

- Chancengleichheit zu fördern; und
- gute Beziehungen zwischen den einzelnen Teilen der Gemeinschaft zu fördern.

Hierbei geht es um das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Alter, Behinderung, Geschlechtsangleichung, Ehe oder eingetragener Partnerschaft, Schwangerschaft und Mutterschaft (einschließlich ethnischer oder nationaler Herkunft, Hautfarbe und Nationalität), Religion oder Weltanschauung (einschließlich Mangel an Glauben), Geschlecht und sexueller Orientierung.

Die Behörde muss alle vier Jahre ihre Gleichstellungsziele veröffentlichen und jährlich über die Fortschritte beim Erreichen dieser Ziele berichten. Darüber hinaus veröffentlicht sie jährliche Statistiken über ihre etwa 1.800 Mitarbeiter/-innen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Ethnie, Behinderung, Alter, Religion und Weltanschauung, sexueller Orientierung und Pflegeverantwortlichkeit. Die Zahlen über Geschlecht, Ethnie, Behinderung und Alter werden ebenfalls nach Laufbahnen aufgeschlüsselt, so dass der Anteil der einzelnen Gruppen in den höheren oder niedrigeren Positionen des Ministeriums erkennbar wird. Über einen längeren Zeitraum wird auf diese Weise deutlich, ob potenziell diskriminierte Gruppen innerhalb der Personalstruktur weiterkommen. Außerdem liefern diese Zahlen eine Basis für weitere Aktionen und Maßnahmen, wenn dies auch nicht als ausreichend angesehen werden kann.

Aktion: Mache deutlich, dass Diskriminierungen nicht akzeptabel sind, und überprüfe, ob es Fortschritte in Richtung mehr Gleichstellung gibt.

WIE DIE STRATEGIEN IN DIE TAT UMGESETZT WERDEN

Neben dem Umgang mit spezifischen psychosozialen Risiken müssen die Organisationen auch dafür sorgen, dass die ausgearbeiteten Maßnahmen und Strategien auch umgesetzt werden.

Eine Herausforderung besteht darin, Mitarbeiter/-innen zu vermitteln, welches Instrumentarium zur Verfügung steht und wie sie einerseits davon profitieren, andererseits aber selbst einen Beitrag dazu leisten können. Das Beispiel des französischen Innenministeriums, das seine bisherige Strategie für den Umgang mit psychosozialen Risiken nach der 2013 unterzeichneten Vereinbarung für den gesamten öffentlichen Sektor (siehe Seite 29) in Frankreich erweitern wollte, zeigt die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten

Beispiel aus der Praxis: Informationsvermittlung auf innovativen Wegen (Frankreich)

Eine der Maßnahmen zur Umsetzung der 2013 unterzeichneten Kollektivvereinbarung für den französischen öffentlichen Sektor seitens des französischen Innenministeriums (Ministère de l'intérieur) bestand in der Einrichtung von Überwachungsstellen, die mit den jeweiligen Ausschüssen für Sicherheit und Gesundheitsschutz (CHSCT) zusammenarbeiten. Die Überwachungsstelle für die zentrale Staatsverwaltung sollte eine Broschüre über psychosoziale Risiken für das Personal in ihrem Verantwortungsbereich herausgeben. Nach einigen Überlegungen zu dem Thema wurde jedoch vereinbart, diese Informationen in einer anderen Form zu vermitteln.

Anstelle einer Broschüre wurden die Informationen auf einen Kartonwürfel gedruckt, der sich als Schreibtisch-Organizer für Schreibstifte usw. eignet. Auf den vier Seiten des Würfels sind vier unterschiedliche Informationen über psychosoziale Risiken für die Mitarbeiter/-innen zu lesen:

- die Prävention psychosozialer Risiken ist die Aufgabe aller Beschäftigten - erforderlich ist ein kollektiver Ansatz, eine rein individuelle Vorgehensweise greift zu kurz;
- es ist besser, Probleme zu kommunizieren, als sich zu isolieren, und dabei auch auf Gremien und Ansprechpartner hinzuweisen, die Unterstützung anbieten einschließlich des Werksarztes, der unmittelbaren Vorgesetzten und der Führungskräfte;
- eine Vielzahl von Warnsignalen kann auf die Auswirkungen psychosozialer Risiken auf Kollegen/-innen hinweisen, dazu gehören verändertes Verhalten, Angst und Isolation; und
- es ist wichtig, etwas zu unternehmen und das Problem nicht zu ignorieren - drei mögliche Maßnahmen werden vorgeschlagen:
 - Gespräch mit der betroffenen Person;
 - Vorschlag an die Person, z.B. mit dem Arbeitsschutz, der Leitungsebene oder der Arbeitnehmervertretung zu reden; und
 - sich nach einer Zuspitzung der Situation an diejenigen wenden, die Hilfe leisten können. z.B. der Arbeitsschutz, die Leitungsebene oder die Arbeitnehmervertretung.

Der Würfel wurde an 3.800 Mitarbeiter/-innen in der zentralen Staatsverwaltung verteilt und erfreut sich großer Zustimmung. Die gleichen Botschaften sind auch in Form von Plakaten verbreitet worden, und über das Intranet des Ministeriums haben die Mitarbeiter/-innen

- Zugang zu neun einzelnen praktischen Leitfäden zu psychosozialen Risiken. Diese Briefings enthalten eine detaillierte Beschreibung der Vorgehensweise nach einem Angriff, der einzelnen Betroffenen zur Verfügung stehenden Unterstützungsangebote sowie der Zusammensetzung und Funktionsweise der Überwachungsstellen. Zwar kritisieren die Gewerkschaften die Umsetzung dieser Strategien und bemängeln besonders, dass die Überwachungsstellen nicht überall eingerichtet wurden und in einigen Fällen nicht in Eigeninitiative gehandelt hätten, insgesamt wurde das Paket jedoch als positiv anerkannt.

Aktion: Stelle sicher, dass die Maßnahmen zum Umgang mit psychosozialen Mitteln allgemein bekannt sind und danach gehandelt wird.

TRAINING IN STRESSBEWÄLTIGUNG

Schulungen für die Arbeitnehmer/-innen und die Leitungsebene sind ein wichtiger Teil der Maßnahmen für den Umgang mit psychosozialen Risiken und gehören zu den meisten bisher beschriebenen Beispielen aus der Praxis. In diesen Kursen lernt man, potenziell gefährliche Situationen zu entschärfen, erwirbt neue Fähigkeiten im Personalmanagement aus der Ferne oder lernt Techniken der Bewältigung von Konflikten zwischen Mitarbeiter/-innen. Damit diese Weiterbildungen effektiv sind, so zeigen die Beispiele, sollten sich diese Schulungen auf die tägliche Praxis beziehen und nicht zu technisch sein. Sie müssen allen potenziell Gefährdeten zur Verfügung stehen und dürfen Teilzeitkräfte oder Zeitarbeiter/-innen nicht ausschließen. Wie dem praktischen Gesundheits- und Sicherheitsleitfaden der Europäischen Kommission zu entnehmen ist, ist es wichtig, dass dieses Training folgenden Prinzipien folgt:

- direkt nach der Einstellung von Mitarbeiter/-innen;
- nach der Versetzung von Mitarbeiter/-innen oder nach einem Jobwechsel;
- nach der Einführung neuer Technologien oder Geräte;
- nach Änderung der für einen Arbeitsplatz ermittelten Risiken.

Neben dieser Art des Trainings gibt es auch Maßnahmen, um die individuelle Reaktion auf Risiken zu verändern und Mitarbeiter/-innen bessere Strategien für den Umgang mit Risiken zu vermitteln. Diese werden als Interventionen auf der zweiten Ebene bezeichnet (siehe Seite 32). Dabei geht es nicht in erster Linie um die Verringerung oder Eliminierung psychosozialer Risiken, sondern um eine Änderung individueller Reaktionsmuster. Dieser Handlungsansatz wurde umfassend in zentralen Staatsverwaltungen in der EU umgesetzt, wie die Beispiele aus Luxem-

burg, Ungarn und Belgien zeigen. Allerdings weist der Bericht von Eurofound und EU-OSHA auf folgende Punkte hin: „Obwohl die Effektivität dieser Modelle belegt ist, zeigen die Programme für das Stressmanagement am meisten Wirkung, wenn sie mit Interventionen auf der ersten Ebene kombiniert werden, um psychosoziale Risiken zu kontrollieren oder zu beseitigen.“ Das bedeutet, dass ein Training zum Umgang mit arbeitsbedingtem Stress und Druck allein kaum ausreichen wird.

Beispiel aus der Praxis: Seminar zur Stress- und Emotionskontrolle (Luxemburg)

Die Luxemburger Regierung bietet ein Seminar für Beschäftigte in der zentralen Staatsverwaltung und in den Kommunalverwaltungen unter dem Titel „Stress- und Emotionskontrolle und Verbesserung des Arbeitslebens“ (*Gérer son stress, ses émotions et mieux vivre son travail*). Der zweitägige Kurs soll den Teilnehmer/-innen eine Reihe von Instrumenten, Tipps und Techniken zur Stress- und Emotionskontrolle an die Hand geben. Dazu gehört es z.B. zu lernen, in freundlicher Art „Nein“ zu sagen, mit schwierigen Mitmenschen umzugehen und körperlich zu entspannen. Dieses Seminar wird seit mehr als vier Jahren angeboten und ist sehr beliebt. Wer teilnehmen will, kann sich in eine lange Warteliste eintragen lassen. Der Kurs ist weitgehend interaktiv mit praxisorientierten Übungen und geht auf die individuellen Bedarfslagen der Teilnehmer/-innen ein.

Beispiel aus der Praxis: Achtsamkeitstraining für die Leitungsebene (Belgien)

Im Rahmen seines In Vivo- Programm bietet BOSA, die Personalabteilung der belgischen Föderalregierung, eine Reihe von Seminaren für Führungskräfte an, die einen Beitrag zum Umgang mit arbeitsbedingtem Stress leisten sollen. Insgesamt haben 1.000 Personen in wichtigen Führungspositionen an den Kursen teilgenommen, seit diese 2008 zum ersten Mal angeboten wurden. Einer der 2016 durchgeführten Kurse bestand aus acht Halbtagsseminaren zum Thema Achtsamkeit auf der Grundlage der Arbeiten von Jon Kabat-Zinn, der zahlreiche Bücher und Artikel über Meditation geschrieben hat. (Dies ist nur eine Kursreihe von vielen, die sich mit psychosozialen Risiken befassen und die von der belgischen Föderalregierung entwickelt wurden und angeboten werden).

Beispiel aus der Praxis: Website-Tipps über gesunde Ernährung und Sport (Ungarn)

Diese Website für Beschäftigte der zentralen Staatsverwaltung in Ungarn (<http://mkk.org.hu/>) hat einen Bereich (Gesundheitsecke) mit Links zu Ratschlägen zur Stressbewältigung. Als Mittel der Stressreduzierung werden hier eine Ernährungsumstellung und mehr Sport empfohlen. Es gibt ein achtwöchiges Ernährungsprogramm, das auf mehr Obst und Gemüse setzt, kombiniert mit einem sechswöchigen Fitnessprogramm mit Übungen, die auch am Arbeitsplatz ausgeführt werden können.

Aktion: Sorge dafür, dass Kurse und andere Aktivitäten angeboten werden, damit Mitarbeiter/-innen Anleitungen zum Umgang mit nicht vermeidbaren psychosozialen Risiken erhalten.

UNTERSTÜTZUNG DER OPFER PSYCHOSOZIALER GEFÄHRDUNGEN

Trotz aller Initiativen zur Eliminierung oder Verringerung psychosozialer Risiken oder zur Verbesserung der Fähigkeiten im Umgang mit solchen Risiken gibt es Fälle, in denen einzelne Personen Schaden genommen haben oder zumindest ein entsprechender Verdacht besteht. Hier müssen Organisationen Mechanismen entwickeln, um diesen Menschen zu helfen und sie zu unterstützen. Dies sind Interventionen auf der dritten Ebene (siehe Seite 35).

Unterstützungsangebote für Mitarbeiter/-innen, die den Beschäftigten bei ihren Problemlösungen helfen, sind ein Beispiel für diese Art der Unterstützung. Dies ist z.B. eines der Angebote des Ministeriums für Arbeit und Versorgungsbezüge (Department for Work and Pensions - DWP), dem größten britischen Ministerium mit 84.920 Mitarbeiter/-innen. Es hat ein Mitarbeiterberatungsprogramm mit einer Telefon-Hotline für das Personal, die an sieben Tagen in der Woche rund um die Uhr und an 365 Tagen im Jahr in Anspruch genommen werden kann.

Das deutsche Bundesministerium des Innern verfügt ebenfalls über ein umfassendes Unterstützungssystem für sein Personal. Der soziale Dienst des Ministeriums besteht aus einem 15 Personen zählenden Team von Sozialarbeiter/-innen, das für 22.500 Angestellte in 55 Institutionen vorwiegend in Berlin, Bonn und Köln zuständig ist.

2015 haben sie 1.593 Mitarbeiter/-innen beraten und unterstützt, das sind 7% der Gesamtbelegschaft. Davon haben mehr als ein Drittel (35%) über arbeitsbedingte Probleme berichtet - 16% hatten Probleme mit Kol-

legen/-innen, während 14% Probleme durch Überstunden oder Unterforderung angeben. 5% erklärten, sie hätten Probleme mit der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben. Der Dienst hat aber auch Beschäftigte unterstützt, die andere Schwierigkeiten bewältigen mussten, z. B. mentale Probleme und psychische Erkrankungen (19%), körperliche Krankheiten und Behinderungen (11%) und Beziehungs- und Familienprobleme.

Der Dienst gibt den Betroffenen die Möglichkeit, über ihre Probleme zu sprechen und sich evtl. neue Perspektiven eröffnen zu lassen. Das Sozialteam des Ministeriums versucht, praktische Lösungen zu finden, dazu gehören auch Mediationsangebote zur Lösung von Konflikten am Arbeitsplatz. In manchen Fällen vermittelt der Dienst auch Kontakte zu externen Einrichtungen wie spezialisierten medizinischen und psychiatrischen Praxen.

Die Mitglieder des Teams sind alle hoch qualifiziert und beraten und helfen nicht nur Personen, die sich an den Dienst wenden, sondern unterstützen auch Personen, die mit problembelasteten Kollegen/-innen zusammenarbeiten, beraten die Leitungsebene, unterbreiten Vorschläge für die Arbeitsorganisation und entwickeln neue Möglichkeiten der Problembewältigung am Arbeitsplatz.

Zu weiteren Hilfsangeboten, die im Bericht von Eurofound und EU-OSHA genannt werden, gehören Wiedereingliederungsprogramme für Mitarbeiter/-innen, die stressbedingte längere Fehlzeiten hatten, und Rehabilitationsmaßnahmen für Traumaopfer. Dies ist z.B. der Fall bei der Bundespolizei in Dortmund, Deutschland (siehe Beispiel auf Seite 82), wo es Debriefing-Angebote nach extremen Einsatzsituationen gibt. Wenn einzelne Polizeibeamte so belastet sind, dass eine Nachbetreuung angezeigt ist, kann sich der medizinische Dienst der Bundespolizei an externe Einrichtungen wie Militärkrankenhäuser oder Spezialkliniken wenden.

Die vier nachstehenden praktischen Beispiele aus einem früheren Ressort des britischen Verkehrsministeriums, dem rumänischen Strafvollzug, dem Bundesverwaltungsamt in Deutschland und dem Bundeskriminalamt (ebenfalls Deutschland) beschreiben Hilfsangebote an Personen, die Probleme haben. Das letzte Beispiel geht auf Unterstützungsmaßnahmen ein, die routinemäßig aufgrund der Art ihrer Arbeit allen MitarbeiterInnen angeboten werden.

Beispiel aus der Praxis: Umgang mit psychischen Gesundheitsproblemen (VK)

Highways England ist ein staatliches Unternehmen, das Englands Autobahnen und Hauptverkehrsstraßen betreibt, instand hält und ver-

bessert und früher ein Ressort des Verkehrsministeriums war. Dort sind ca. 3.700 Mitarbeiter/-innen beschäftigt, darunter 1.600 so genannte Traffic Officers, die die Folgen von Verkehrsunfällen beseitigen und oft als Ersthelfer am Unfallort sind. Seit 2012 sind zwei Traffic Officers bei der Arbeit ums Leben gekommen.

Aufgrund der Erkenntnis, dass es bei Highways England extrem hohe Fehlzeiten aufgrund hoher psychischer Belastungen gibt, wurde 2103 eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Managements und der Gewerkschaften eingesetzt. Ein Ergebnis war die Durchführung von Trainingskursen für Vorgesetzte als Vorbereitung für Gespräche mit Mitarbeiter/-innen über psychische Probleme - hier gab es bisher einige Berührungspunkte. Nachdem dieses Angebot wahrgenommen werden konnte, sind die Fehlzeiten aufgrund psychischer Erkrankungen um 18% zurückgegangen.

Beispiel aus der Praxis: Unterstützung der Mitarbeiter/-innen im Strafvollzug durch neue Technologien (Rumänien)

Der rumänische Strafvollzug beschäftigt rund 12.500 Mitarbeiter/-innen. 313 davon brauchen psychologische Hilfe und/oder emotionale Unterstützung. Leider gibt es nur zehn Psychologen/-innen im Strafvollzug, während sich die Mitarbeiter/-innen, die Unterstützung brauchen, auf alle 46 Gefängnisse in Rumänien verteilen. Um dieses Problem zu lösen, wurde ein Online-Dienst für psychologische Beratung entwickelt und eingerichtet (über Skype), so dass alle Mitarbeiter/-innen bei Bedarf Zugang zu einem Psychologen haben. Das Programm startete im Juni 2016 und erforderte einige Investitionen in Geräte und zusätzliche Ausbildung für die Psychologen/-innen, die für diesen Service zur Verfügung stehen. Es besteht jedoch die Hoffnung, dass damit denjenigen geholfen wird, die bisher mit ihren Problemen allein fertigwerden mussten.

Beispiel aus der Praxis: Vereinbarung bietet Grundlage für die Unterstützung suchtfährdeter Mitarbeiter/-innen (Deutschland)

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erledigt eine Vielzahl unterschiedlicher Verwaltungsaufgaben des Bundes und beschäftigt 3.700 Mitarbeiter/-innen an 14 Standorten. Wie in allen Organisationen dieser Größenordnung gibt es Beschäftigte, die Probleme mit Suchtverhalten

haben. Dabei kann es um Abhängigkeit von Alkohol, Medikamenten oder Drogen gehen, aber auch um Verhalten wie Glücksspielsucht.

Bis vor wenigen Jahren hatte das BVA keine eindeutig definierte Haltung zu dieser Problematik, und die Leitungsebene an den einzelnen Standorten hatte keine Vorgaben für den Umgang mit diesem Verhalten. Im Jahre 2012 wurde auf höchster Ebene beschlossen, dass hier eine neue Strategie erforderlich sei, und traf mit dem Personalrat eine Vereinbarung über den Umgang mit suchtgefährdetem Personal.

Die achtseitige Vereinbarung lässt keinen Zweifel daran, dass Suchtverhalten als Krankheit und nicht als persönliche Schwäche anzusehen ist und dass sie deshalb erfolgreich behandelt werden kann. Den Betroffenen sollen die Risiken vor Augen geführt werden, die ihr Verhalten für ihr Beschäftigungsverhältnis bedeutet einschließlich der Möglichkeit der Entlassung. Die Vereinbarung weist ebenfalls deutlich auf die Fürsorgepflicht der Vorgesetzten hin und stellt einen gemeinsamen Handlungsrahmen zur Problemlösung dar.

Entscheidend für den Erfolg der Vereinbarung ist die Fähigkeit des Managements, Probleme in einem frühen Stadium zu erkennen und in angemessener Weise zu reagieren. Die Vereinbarung sieht deshalb auch Schulungen zu dieser Thematik vor. Diese Seminare werden vom eigenen sozialen Dienst der BVA durchgeführt und von einem/r speziell ernannten Suchtbeauftragten und einem/r externen Sachverständigen geleitet.

Die Seminare orientieren sich an der Praxis und beinhalten Rollenspiele, die typische Situationen am Arbeitsplatz abbilden. Ein wichtiges Ziel ist die Unterstützung des örtlichen Managements bei seinen Maßnahmen und die Vermittlung von Kompetenzen, um den richtigen Zeitpunkt für die Einschaltung der Personalabteilung oder des Sozialen Dienstes einschätzen zu können.

Seit 2012 haben mehr als 110 Führungskräfte an den Seminaren teilgenommen, die Rückmeldungen waren durchgehend positiv. Weitere interessierte Personen haben diese Schulungen auf freiwilliger Basis absolviert.

Die Vereinbarung beinhaltet ebenfalls ein Fünfstufenprogramm für suchtgefährdete Personen, das zunächst ein vertrauliches Gespräch mit dem Vorgesetzten vorsieht und im schlimmsten Fall mit der Entlassung endet, wenn sich die Situation nicht verbessert. Laut Vereinbarung ist der zentrale Punkt des Prozesses „ein konkretes Hilfsangebot“ an die Betroffenen.

Seit Unterzeichnung der Vereinbarung haben 112 Mitarbeiter/-innen ihr Suchtverhalten durch Teilnahme an diesem Programm überwunden, nur in drei Fällen war eine Entlassung nicht zu vermeiden.

Beispiel aus der Praxis: Unterstützung für Personal unter Extrembelastungen (Deutschland)

Die Mitarbeiter/-innen im Bundeskriminalamt BKA, die mit Verbrechen im Umfeld von Kinderpornographie und islamischem Terrorismus zu tun haben (siehe Seite 40), brauchen intensive Unterstützung, damit sie mit den potenziell negativen Folgen dieser anstrengenden Arbeit umgehen können.

Im Rahmen dieses Unterstützungsangebots müssen alle Mitarbeiter/-innen in diesem Bereich alle sechs Monate ein Personalgespräch führen. Die Beschäftigten haben die Wahl zwischen dem eigenen psychologischen Dienst des BKA und einer BKA-externen Überwachungsstelle. Der psychologische Dienst des BKA steht weiterhin grundsätzlich allen Mitarbeiter/-innen im Rahmen der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers zur Verfügung. Bei diesen Gesprächen geht es in erster Linie um die problematischen oder belastenden Aspekte der Arbeit, mit denen Mitarbeiter/-innen konfrontiert wurden oder auf die sie vorbereitet werden müssen. Der psychologische Dienst erstellt eine psychologische klinische Diagnose unter Verwendung eines wissenschaftlich erstellten klinischen Fragebogens. Die Inhalte dieser Gespräche werden vertraulich behandelt. In Extremfällen und wenn damit zu rechnen ist, dass der/die Mitarbeiter/-in ein Gefahr für sich oder andere darstellt, oder wenn es bereits zu Zwischenfällen gekommen ist, besteht die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um derartige Folgen zu verhindern.

Aktion: Erkenntnis, dass die psychologischen Belastungen ausgesetzten Personen Unterstützung brauchen, und Bereitstellung von Möglichkeiten, um diese Unterstützung zu gewähren.

**REFERENZEN
UND WEITERES
INFORMATIONSMATERIAL**

NOTIZEN

REFERENZEN UND WEITERES INFORMATIONSMATERIAL

EUROPÄISCHES MATERIAL

EU-OSHA, Psychosoziale Risiken und Stress am Arbeitsplatz

Diese Website bietet Beispiele für gute Praktiken zu diesem Thema

<https://osha.europa.eu/de/themes/psychosocial-risks-and-stress>

EU-OSHA-Anleitung zum Umgang mit Stress und psychosozialen Risiken

Dieser in mehreren Sprachen verfügbare E-Leitfaden richtet sich an Arbeitnehmer/-innen in Klein- und Kleinstunternehmen und hilft, psychosoziale Risiken zu bewältigen. Der Leitfaden wurde in 30 nationalen Versionen veröffentlicht, die jeweils Verweise auf nationale Rechtsvorschriften und Informationen über nationale Ressourcen und Handlungshilfen für die Praxis enthalten.

<http://hw2014.healthyworkplaces.eu/en/tools-and-resources/a-guide-to-psychosocial-risks>

Europäischer Wettbewerb für gute praktische Lösungen im Rahmen der Kampagne „Gesunde Arbeitsplätze“ 2014-2015 Stress und psychosoziale Risiken bei der Arbeit managen, 2015

Diese in mehreren Sprachen verfügbare Publikation enthält Beispiele für gute Praktiken aus 23 Betrieben in 16 Ländern.

<https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/reports/healthy-workplaces-good-practice-awards-2014-2015/view>

EU-OSHA, Zweite Europäische Unternehmensbefragung über neue und aufkommende Risiken –

ESENER-2 Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, 2016

Der Bericht fasst die Ergebnisse der Umfrage zusammen und beschreibt in erster Linie psychosoziale Risiken unter Einbeziehung grenzübergreifender vergleichbarer Informationen.

<https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/second-european-survey-enterprises-new-and-emerging-risks-esener/view>

Berechnung der Kosten von Stress am Arbeitsplatz und psychosozialen Risiken - Literaturrecherche, EU-OSHA 2014

Diese Studie untersucht nationales und internationales Material über die Kosten von Stress am Arbeitsplatz und psychosozialen Risiken. Sie steht in mehreren Sprachen zur Verfügung.

https://osha.europa.eu/en/publications/literature_reviews/calculating-the-cost-of-work-related-stress-and-psycho-social-risks/view

EU-OSHA, Psychosoziale Risiken in Europa: Prävalenz und Präventionsstrategien, 2014

Dieser detaillierte Bericht enthält vergleichende Informationen über die Prävalenz psychosozialer Risiken in der Arbeitswelt und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit. Er beschreibt ebenfalls Beispiele für Maßnahmen am Arbeitsplatz, um psychosoziale Risiken zu bewältigen.

<https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/reports/psycho-social-risks-eu-prevalence-strategies-prevention/view>

Eurofound, Sechste Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen - Übersichtsbericht, 2016

Eine Erhebung über die Arbeitsbedingungen in Europa heute auf Grundlage persönlicher Gespräche mit 43.850 Arbeitnehmer/-innen in 35 europäischen Ländern.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/working-conditions/sixth-european-working-conditions-survey-overview-report>

Eurofound, Work-related stress, 2010 (arbeitsbedingter Stress)

Diese Vergleichsstudie basiert auf Länderberichten und geht der Frage nach, wie Probleme mit arbeitsbedingtem Stress in den einzelnen Ländern angegangen werden.

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn1004059s/tn1004059s.pdf

Europäische Kommission: Promoting mental health in the workplace: Guidance to implementing a comprehensive approach (Förderung geistiger Gesundheit am Arbeitsplatz - Leitfaden für ein umfassendes Konzept)

Leitfaden für Arbeitgeber, Beschäftigte und andere Stakeholder zur Bewältigung psychischer Probleme am Arbeitsplatz

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=716&langId=de>

Europäische Kommission, Health and Safety at Work is Everybody's Business: Practical guidance for employers, 2017 (Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gehen alle an: praktischer Leitfaden für Arbeitgeber, 2017)

Dies ist ein praktischer Leitfaden für Arbeitgeber und enthält eine Übersicht über die wichtigsten Pflichten im Bereich Arbeitsschutz sowie über die verfügbaren Handlungshilfen und Ressourcen für Arbeitgeber, damit sie diese Pflichten erfüllen können.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16876&langId=en>

Europäische Kommission, Europäischer Pakt für psychische Gesundheit und Wohlbefinden, 2008

Ergebnisse einer hochrangigen EU-Konferenz über psychische Gesundheit und Wohlbefinden

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/mental_health/docs/mh-pact_de.pdf

Europäische Kommission, Study on the implementation of the autonomous framework agreement on harassment and violence at work (Studie über die Durchführung der eigenständigen Rahmenvereinbarung über Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz): Final report (Abschlussbericht), von Emanuela Carta, Helen Frenzel, Inès Maillart, Tina Weber, Nora Wukovits, Juli 2015

Die Studie beurteilt die Umsetzung der Vereinbarung auf einzelstaatlicher Ebene und befasst sich mit dem Ausmaß der Gewalt und Belästigung in Europa.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7922&type=2&furtherPubs=yes>

Europäische Kommission, Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress SEC(2011) 241 final, 2011 (Bericht über die Umsetzung der Sozialpartner-Rahmenvereinbarung zu arbeitsbezogenem Stress)

Dieser Bericht untersucht die Umsetzung der Vereinbarung auf nationaler Ebene.

http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0241/COM_SEC%282011%290241_EN.pdf

Nationale Materialien

Diese Unterlagen und Websites beschreiben unterschiedliche Strategien der Nationalstaaten im Umgang mit psychosozialen Risiken und arbeitsbezogenem Stress.

Belgien

Risques psychosociaux au travail

<http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=564>

Frankreich

Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser: Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du travail, de l'emploi et de la santé, 2011

http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_SRPST_definitif_rectifie_11_05_10.pdf

INRS, Risques psychosociaux : Sommaire du dossier

<http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/facteurs-risques.html>

Deutschland

baua, Psychische Belastung und Beanspruchung im Berufsleben. Erkennen – Gestalten, Joiko, K.; Schmauder, M.; Wolff, G, 2010

https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Praxis/A45.pdf?__blob=publicationFile

GDA, Leitlinie Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz, 2015

http://www.gda-portal.de/de/pdf/Leitlinie-Psych-Belastung.pdf?__blob=publicationFile

Italien

INAIL, Valutazione e gestione del rischio da stress lavoro-correlato, 2011

<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-valutazione-gestione-rischio-stress-lavoro-correlato-ita.pdf>

Polen

PIP, Czym jest stres?

<https://www.pip.gov.pl/pl/bhp/stres-w-pracy/6421,czym-jest-stres-.html>

Spanien

INSHT, Algunas orientaciones para evaluar los factores de riesgo psicosocial, 2015

<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/PSICOSOCIOLOGIA/Maqueta%2018%204%20Angel%20lara.pdf>

itss, Guía de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre Riesgos Psicosociales, 2012

http://www.laboral-social.com/files-laboral/Guia_psicosociales.pdf

VK

HSE, Managing the causes of work-related stress, 2007

<http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg218.pdf>

NOTIZEN

- ¹ Im Ausschuss für den Sozialen Dialog der Zentralverwaltungen (SDC CGA) sind auf der Arbeitnehmerseite alle 28 Mitgliedstaaten durch TUNED (Gewerkschaftsdelegation für europäische und nationale Verwaltung) mit dem Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD) und der Europäischen Union unabhängiger Gewerkschaften (CESI) vertreten. Auf der Arbeitgeberseite sind mit EUPAE (Arbeitgeberstruktur für den Sozialdialog in der europäischen Verwaltung) 11 Vollmitglieder vertreten: Belgien, Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Luxemburg, Rumänien, Slowakei, Spanien und das Vereinigte Königreich, dazu als Beobachter die 6 Länder Österreich, Deutschland, Ungarn, Lettland, Malta und Portugal. (Der EGÖD übernimmt die Funktion des TUNED-Sekretariats, E-Mail nsalson@epsu.org; für die Projektkoordination bei EUPAE war die DGAFP zuständig, E-Mail simon.loreal@finances.gouv.fr)
- ² Die hier genannten Erkrankungen stellen nur eine Auswahl der potenziellen Auswirkungen auf die betroffenen Personen dar. Eine Umfrage der EU-OSHA (Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) stellt fest: „Eine längere Belastung durch psychosoziale Risiken ist erwiesenermaßen assoziiert mit einer Vielzahl von psychischen und physischen Erkrankungen, darunter Angstzustände, Depressionen, Selbstmordversuche, Schlafprobleme, Rückenschmerzen, chronische Erschöpfung, Verdauungsprobleme, Autoimmunerkrankungen, Schwächung des Immunsystems, koronare

Herzerkrankungen, Bluthochdruck und Magengeschwüre.“ Berechnung der Kosten von Stress am Arbeitsplatz und psychosozialen Risiken - Literaturrecherche, EU-OSHA 2014.

- ³ Leider lässt es die von den meisten EU und nationalen Statistiken benutzte Standardaufgliederung nach Industriezweigen nicht zu, die zentrale Staatsverwaltung separat zu betrachten, so dass die Zahlen für öffentliche Verwaltung, Verteidigung und obligatorische Sozialversicherung die bestmöglichen verfügbaren Näherungswerte sind.
- ⁴ Coutrot, T., Davie, E., Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique, Dares Analyses Nr. 102, Dezember 2014, und Davie, E., Les risques psychosociaux dans la fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, Ausgabe 2014, DGAFF, Dezember 2014.
- ⁵ Gesetz zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf für Beamtinnen und Beamte des Bundes und Soldatinnen und Soldaten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (19. Oktober 2016).
- ⁶ Statistik Staatsdienst: 2016
- ⁷ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2016
- ⁸ DGAEP – síntese estatística do emprego público 4 trimestre 2016, 2017.
- ⁹ Personal al servicio del Sector Público Estatal 2015, 2016.
- ¹⁰ Psychosoziale Risiken in Europa: Prävalenz und Präventionsstrategien - ein gemeinsamer Bericht der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (Eurofound) und der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) 2014.

Weitere Informationen:

www.epsu.org

www.cesi.org

www.fonction-publique.gouv.fr