



Wohlergehen, Gesundheit und Sicherheit am Ar-
beitsplatz in der zentralen Staatsverwaltung:
Maßnahmen gegen arbeitsbedingte psychosozia-
le Risiken

Hintergrundstudie

Inhalt

| | |
|---|----|
| Einleitung der Sozialpartner | 5 |
| Kurzfassung..... | 6 |
| Einleitung: Was sind psychosoziale Risiken?..... | 6 |
| Die Kosten psychosozialer Risiken | 6 |
| Psychosoziale Risikofaktoren..... | 6 |
| Der Rahmen für den Umgang mit psychosozialen Risiken | 7 |
| Umgang mit psychosozialen Risiken..... | 9 |
| Einleitung: Was sind psychosoziale Risiken? | 11 |
| Die Kosten psychosozialer Risiken..... | 12 |
| Psychosoziale Risikofaktoren | 14 |
| Tabelle 1 Psychosoziale Risikofaktoren und ihre Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen | 21 |
| Ausmaß psychosozialer Risikofaktoren in der zentralen Staatsverwaltung | 23 |
| Umfrage zu neuen und aufkommenden Risiken | 27 |
| Tabelle 2 Psychosoziale im Betrieb vorhandene Risikofaktoren (% Betriebe, EU-28)..... | 27 |
| Tabelle 3 Psychosoziale Risikofaktoren in Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung nach Ländern (% Einrichtungen) | 29 |
| Box 1: Psychosoziale Risiken in der französischen zentralen Staatsverwaltung..... | 30 |
| Tabelle 4 Vorkommen unterschiedlicher Arten psychosozialer Risiken im Privatsektor und im öffentlichen Sektor Frankreichs: 2013 | 32 |
| Box 2 Psychosoziale Risiken in der schwedischen zentralen Staatsverwaltung | 33 |
| Tabelle 5 Vorkommen einiger psychosozialer Risiken in der zentralen Staatsverwaltung und im privaten Sektor: prozentualer Anteil der Beschäftigten (2015) | 34 |
| Der Rahmen für den Umgang mit psychosozialen Risiken | 35 |
| Rechtsrahmen..... | 35 |
| Tabelle 6 Hinweise auf psychosoziale Risiken oder Aspekte psychosozialer Risiken in nationalen Rechtsvorschriften..... | 37 |
| Unterstützung bei der Bewältigung psychosozialer Risiken | 40 |
| Arbeitnehmervertretung | 40 |
| Gesundheits- und Sicherheitsfachleute..... | 41 |
| Tabelle 7 Einsatz von Arbeitsschutzdiensten in öffentlichen Verwaltungen..... | 42 |
| Arbeitsaufsicht..... | 43 |
| Tabelle 8 Besuche der Arbeitsinspektion | 44 |
| Vertrauenspersonen..... | 45 |
| Kollektivvereinbarungen | 45 |

| | |
|---|----|
| Nationale Ebene | 46 |
| Umgang mit psychosozialen Risiken | 47 |
| Risikoabschätzung | 47 |
| Tabelle 9 Risikoabschätzungen in der öffentlichen Verwaltung (%) | 47 |
| Tabelle 10 Anteil der regelmäßigen Risikoabschätzungen in öffentlichen Verwaltungen, die diese Risikofaktoren berücksichtigen. (%)..... | 48 |
| Von der Risikoabschätzung zur Aktion | 49 |
| Tabelle 11 Anteil der Einrichtungen mit speziellen Problemen bei der Bewältigung psychosozialer Risiken (Antworten beziehen sich auf Einrichtungen, in denen mindestens ein psychosoziales Risiko existiert)(%) | 50 |
| Tabelle 12: Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die einen Aktionsplan gegen Stress haben (%) | 50 |
| Umgang mit schwierigen Nutzern/-innen..... | 51 |
| Tabelle 13 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung mit einer Strategie für den Umgang mit möglichen Bedrohungen, Beleidigungen oder Angriffen durch Dritte* (%) | 51 |
| Zeitdruck und Arbeitsbelastung..... | 52 |
| Tabelle 14 Anteil der Einrichtungen, die in den letzten drei Jahren Arbeitsabläufe neu organisiert haben, um Arbeitsanforderungen und Arbeitsdruck zu verringern (%) | 52 |
| Fehlende Kommunikation und Zusammenarbeit..... | 53 |
| Tabelle 15 Umgang mit zwischenmenschlichen Konflikten | 54 |
| Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten..... | 54 |
| Tabelle 16 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, in denen in den letzten drei Jahren Maßnahmen gegen Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten ergriffen wurden. | 55 |
| Fehlende Möglichkeit der Einflussnahme auf Arbeitstempo oder Arbeitsprozesse, Beschäftigungsunsicherheit und Diskriminierung..... | 55 |
| Schulungen und sonstige Unterstützung..... | 55 |
| Tabelle 17 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die Schulungen zur Prävention psychosozialer Risiken anbieten (%) | 56 |
| Vertrauliche Beratung | 57 |
| Tabelle 18 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die in den letzten drei Jahren vertrauliche Beratungen angeboten haben (%) | 57 |
| Gesamtbild der Maßnahmen zur Bewältigung psychosozialer Risiken | 58 |
| Nationale Unterschiede | 58 |

Einleitung der Sozialpartner

Diese Studie wurde von Lionel Fulton vom britischen Labour Research Department im Auftrag des Ausschusses für den Sozialen Dialog der Zentralverwaltungen SDC CGA erstellt, in dem Gewerkschaften und Arbeitgeber der zentralen Staatsverwaltung aus ganz Europa vertreten sind¹.

In einem Kontext der beschleunigten Digitalisierung, Umstrukturierung und Verdichtung der Arbeit wollte sich der Ausschuss besonders mit den psychosozialen Risiken und der Gewalt durch Dritte in der zentralen Staatsverwaltung befassen, denn sie gehören inzwischen zu den wohl massivsten Bedrohungen für die Gesundheit und das Wohlergehen von Staatsbediensteten. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass wir gute Gründe für die nähere Untersuchung dieser Thematik hatten, denn eines der wichtigsten Ergebnisse belegt, dass diese Risiken in einer Reihe von Ländern und Diensten nicht nur sehr real sind und auf menschlicher, sozialer und wirtschaftlicher Ebene gravierende Auswirkungen auf Beschäftigte und Organisationen haben, sondern dass sie tendenziell weiter zunehmen.

Diese Studie ist Teil eines umfassenderen, von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts. Sie ist die Grundlage für die Erarbeitung eines Leitfadens, von dem der Ausschuss hofft, dass er einen Beitrag zum Schutz all derjenigen Menschen leistet, die in diesem Bereich arbeiten. Die Studie greift auf Forschungsarbeiten von OSHA, der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, und Eurofound zurück, der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ebenfalls auf nationale Agenturen für öffentliche Gesundheit und Sicherheit, Kollektivvereinbarungen und Fallstudien. Es ist das erste EU-weite Forschungsprojekt, das sich mit psychosozialen Risiken besonders in der zentralen Staatsverwaltung befasst.

Die Studie zeigt, dass es noch viele Möglichkeiten für einen besseren Umgang mit psychosozialen Risiken gibt, denn fast drei Viertel der öffentlichen Verwaltungen führen Risikoabschätzungen durch, aber nur rund 40% von ihnen berücksichtigen dabei auch psychosoziale Risiken. Welches Ausmaß dieses Problem hat, stellt sich in den einzelnen Ländern ganz unterschiedlich dar. Das gilt auch für die Methoden, mit denen Behörden, Sozialpartner und Arbeitsinspektionen psychosoziale Risiken und Gewalt durch Dritte bewältigen wollen. Die Studie erinnert uns aber auch an unseren gemeinsamen Rechtsrahmen, der nicht zuletzt für gemeinsame Handlungshilfen und Grundsätze, einen effektiven Sozialdialog, die Mitwirkung der Arbeitgeber, Weiterbildung und regelmäßige Risikoabschätzungen am Arbeitsplatz als Grundlage für weitere Maßnahmen sorgt. In der Summe kann all dies positive Änderungen bewirken.

Kurzfristig sollten diese Forschungsarbeiten in Verbindung mit einem in allen europäischen Sprachen verfügbaren Leitfaden einen Beitrag zur Sensibilisierung für das Ausmaß des Problems und mögliche Lösungen leisten. Diese wissenschaftliche Arbeit und der Leitfaden werden besonders von Nutzen sein, da die Auswirkungen der Digitalisierung auf die psychische Gesundheit und die Motivation von Beschäftigten besser berücksichtigt werden müssen und eine entsprechende Prävention erforderlich ist. Wir sind zuversichtlich, dass diese Forschungen auch einen Beitrag zur Stärkung oder Wiederbelebung des nationalen Sozialdialogs über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz leisten werden.

Der Ausschuss möchte Lionel Fulton für diese Arbeit danken, die ausgezeichnetes Hintergrundmaterial für alle diejenigen zur Verfügung stellt, die an einer Verbesserung des Wohlergehens bei der Arbeit interessiert sind - Gewerkschaften, Unternehmensleitungen, Beauftragte für Gesundheit und Sicherheit, Arbeitsinspektionen

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 aus Frankreich zuständig, simon.loreal@finances.gouv.fr)

und Behörden. Wissenschaftliche Erkenntnisse innerhalb der zentralen Staatsverwaltung zu gewinnen ist keine leichte Aufgabe, denn sie besteht aus einer Vielzahl von Tätigkeiten, Dienststellen und Kulturen, und es ist eine noch größere Herausforderung, Standpunkte von Unternehmensleitungen und Gewerkschaften miteinander zu versöhnen. Trotz dieser Schwierigkeiten hat Lionel Fulton diese Aufgabe gemeistert und mit Erfolg ein wahrheitsgemäßes und umfassendes Bild der Situation gezeichnet. Dies ist allein schon als großer Erfolg zu werten.

Brüssel und Paris, 15. Mai 2017

Britta Lejon, TUNED-Sprecherin und ST-Präsidentin (Schweden) & Jean-Marc Chneider, EUPAE Frankreich, DGAFP

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.

Kurzfassung

Einleitung: Was sind psychosoziale Risiken?

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

Die Kosten psychosozialer Risiken

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

Psychosoziale Risikofaktoren

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

Auf europäischer Ebene hat sich 2010 ein Bericht von Eurofound, der dreigliedrigen Einrichtung der Europäischen Union mit Fachwissen im Bereich der Sozial- und Arbeitspolitik, mit der Frage befasst, wie dieses Thema innerhalb der EU behandelt wird. Dieses Konzept wurde 2014 mit einem gemeinsamen Bericht von Eurofound und EU-OSHA, der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, weiter vertieft. Der Bericht hat die Situationen genauer untersucht, die für Arbeitnehmer/-innen als psychoso-

ziale Risiken angesehen werden, und konnte unter Einbeziehung der Ergebnisse der 2010 durchgeführten fünften Europäischen Erhebung über Arbeitsbedingungen (EWCS) zeigen, wie diese Faktoren Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlergehen von Arbeitnehmern/-innen haben.

Ausmaß psychosozialer Risikofaktoren in der zentralen Staatsverwaltung

Betrachtet man die fünf Faktoren, die in dem gemeinsamen Bericht von Eurofound und EU-OSHA näher geprüft wurden, ist es offensichtlich, dass diese psychosozialen Risiken in der zentralen Staatsverwaltung vorhanden sind. Umstrukturierungen haben sich im Bereich der **Arbeitsinhalte** als eines der Themen mit hohem Risikopotenzial herausgestellt. Diese Umstrukturierungen haben in den letzten Jahren in der zentralen Staatsverwaltung umfassend stattgefunden. Ein noch größeres Problem im Zusammenhang mit den Arbeitsinhalten ist der Umgang der Angestellten mit immer schwieriger werdenden Dienstenutzern/-innen. In der zentralen Staatsverwaltung gibt es zahlreiche Dienste, die diese Entwicklung als großes Problem erleben. Im Hinblick auf **Arbeitsintensität und selbständiges Arbeiten** gibt es zweifellos einige Bereiche, in denen es zu einer übermäßigen Arbeitsbelastung kommen kann. Bei **Arbeitszeiten und Work-Life-Balance** scheint die zentrale Staatsverwaltung aber höher zu punkten als andere Sektoren der Volkswirtschaft. Im Bereich des **sozialen Arbeitsumfelds** ergibt sich ein weniger einheitliches Bild, das zum Teil bestimmt wird durch Unterstützung durch Kollegen/-innen, aber auch Diskriminierung und „antisoziales Verhalten“ wie Mobbing, Belästigungen und Gewalt. Zwar mag die kollegiale Unterstützung in der zentralen Staatsverwaltung überdurchschnittlich hoch sein, die Beschäftigten dort werden aber auch verstärkt mit Gewalt durch Dritte und mit Beschimpfungen konfrontiert. Schließlich bedeutet im Bereich der Beschäftigungsunsicherheit und der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten die hohe Zahl der in einigen Ländern verloren gegangenen Arbeitsplätze, dass die in der zentralen Staatsverwaltung tätigen Bediensteten nicht mehr davon ausgehen können, auf Dauer eine sichere Beschäftigung zu haben.

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

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

Der Rahmen für den Umgang mit psychosozialen Risiken

Dieser Teil beschreibt den Kontext für den Umgang mit psychosozialen Risiken, untersucht die bestehenden rechtlichen Schutzmechanismen und die verfügbaren institutionellen Hilfsangebote sowie die Kollektivvereinbarungen, die auf unterschiedlichen Ebenen einschließlich der EU-Ebene geschlossen wurden. In jedem

Bereich wird zunächst die Situation auf der europäischen Ebene beschreiben, danach folgen nationale Beispiele.

Rechtsrahmen

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

Unterstützung bei der Bewältigung psychosozialer Risiken

In jedem Land steht eine Reihe von Strukturen und Ansprechstellen zur Verfügung, die Arbeitnehmern/-innen und Organisationen bei der Bewältigung psychosozialer Risiken zur Seite stehen. Dazu gehören Arbeitnehmervertreter/-innen, Gewerkschaften, Gesundheits- und Sicherheitsfachleute, Arbeitsinspektoren/-innen und andere.

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

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

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

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

Kollektivvereinbarungen

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

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

Umgang mit psychosozialen Risiken

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

Risikoabschätzung

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

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

Praktische Maßnahmen

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

Im Durchschnitt verfügen nur knapp mehr als ein Viertel (28%) der öffentlichen Verwaltungseinrichtungen in der EU über einen Aktionsplan zur Verhütung von arbeitsbedingtem Stress. Knapp über die Hälfte der Arbeitsplätze (51%) in der öffentlichen Verwaltung hat eine Strategie für den Umgang mit Gewalt oder Beleidigungen. Diese Frage wurde aber nur in Organisationen gestellt, in denen dies als Problem bekannt war - diese Zahl ist deshalb nicht mit anderen Ergebnissen der ESENER-Befragung zu vergleichen.

Zeitdruck und extreme Arbeitsbelastungen waren das zweithäufigste genannte Risiko in öffentlichen Verwaltungen. Die ESENER-Befragung kam aber zu dem Schluss, dass nur ein Drittel (34%) der öffentlichen Verwal-

tungseinrichtungen in den vergangenen drei Jahren Arbeitsabläufe reorganisiert hatte, um „berufliche Anforderungen und Arbeitsdruck zu verringern“ und auf diese Weise psychosoziale Risiken zu verhindern.

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

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

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

Nationale Unterschiede

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

Einleitung: Was sind psychosoziale 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 mehr 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“.² In anderen Ländern werden leicht abweichende Definitionen verwendet.

Die Definitionen mögen sich voneinander unterscheiden, und in manchen Ländern ist der Begriff des psychosozialen Risikos kaum gebräuchlich. Die Auswirkungen dieser Risiken sind jedoch überall in Europa und auch darüber hinaus evident. Beschäftigte erleben Stress am Arbeitsplatz und fühlen sich dort nicht wohl, sie können Opfer von Mobbing, Belästigungen (einschließlich sexueller Belästigung) und sogar Gewalt oder der Androhung von Gewalt werden.

Der vorliegende Bericht befasst sich mit den psychosozialen Risikofaktoren, die eine Gefahr für die Gesundheit und das Wohlergehen am Arbeitsplatz sind, und untersucht, wie weit sie verbreitet sind. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der zentralen Staatsverwaltung. Der Bericht befasst sich mit dem Rahmen, der für den Umgang mit diesen Risiken zur Verfügung steht, sowie mit der einschlägigen Gesetzgebung, den institutionellen Strukturen und den Kollektivvereinbarungen, die Gewerkschaften und Arbeitgeber unterzeichnet haben. Abschließend informiert der Bericht darüber, welche Maßnahmen zur Bewältigung dieser Risiken getroffen werden. Vorher ist es aber sinnvoll, sich auch mit dem Aspekt der menschlichen und ökonomischen Kosten zu beschäftigen, die durch psychosoziale Risiken entstehen. Diese werden im nächsten Abschnitt beschrieben.

² Frankreich: „Les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d’emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d’interagir avec le fonctionnement mental.“ 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

Die Kosten psychosozialer Risiken

Zwar gibt es Unterschiede in Definition und Terminologie, aber die potenziell schädigenden Folgen dieser Risiken für den Menschen - Stress, Burnout, koronare Herzerkrankungen, Muskel-Skelett-Erkrankungen, Depressionen und im schlimmsten Fall sogar Selbstmord - sind in allen europäischen Ländern bekannt.

2014 hat die EU-OSHA (EU-Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) eine Übersicht über die verfügbare Fachliteratur aus nationalen und internationalen Studien über die potenziellen Kosten psychosozialer Risiken veröffentlicht.³ Psychosoziale Risiken werden hier definiert als das „Risiko einer Schädigung des psychischen oder körperlichen Wohlergehens von Arbeitnehmern/-innen durch das Zusammenspiel von Arbeitsgestaltung und Arbeitsmanagement innerhalb eines organisatorischen und sozialen Kontextes.“

Der Bericht stellte fest, dass für den einzelnen Menschen die Auswirkungen durch diese Risikobelastungen potenziell erheblich sind. Eine kurzfristige Belastung kann zu „Schlafstörungen, Stimmungsschwankungen, Kopfschmerzen und Reizmagen“ führen. Bei einer länger anhaltenden Belastung werden die Folgen noch gravierender. Der Bericht kommt zu dem folgenden Schluss: „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.“

Für Organisationen gilt laut EU-OSHA: „Es gibt eindeutige Belege dafür, dass arbeitsbedingter Stress und psychosoziale Problem zu mehr Fehlzeiten und einer höheren Personalfuktuation führen. Gleichzeitig nehmen Produktivität und Leistung ab.“ Auf seiner Website zum Thema psychosozialer Stress beschreibt das französische INRS (Nationales Institut für Forschung und Sicherheit) genau, wie diese Risiken sich negativ auf Organisationen und Arbeitsteams auswirken können mit potenziellen Folgen wie:

- Zunahme krankheitsbedingter Fehlzeiten und höhere Personalfuktuation;
- Probleme beim Ersetzen von Mitarbeitern/-innen oder bei der Neueinstellung von Personal;
- mehr Arbeitsunfälle;
- Demotivierung und Verlust an Kreativität;
- Abnahme der Produktivität, Zunahme von Ausschuss und Fehlproduktionen;
- Verschlechterung des sozialen Klimas und schlechte Arbeitsatmosphäre und
- negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Organisation.⁴

Im Falle eines spezifischen, aber überaus schädlichen psychosozialen Risikos - der Gewalt durch Dritte - können die Folgen für die Organisation auch darin bestehen, dass die Öffentlichkeit den „Tatort“ meidet, die Beschäftigten eine höhere Vergütung fordern und Fortschritte an anderen Fronten nicht mehr möglich sind⁵.

Bezogen auf die Gesellschaft insgesamt legte der EU-OSHA-Bericht eine aktualisierte, von der Europäischen Kommission vorgelegte Schätzung der stressbedingten Kosten in Höhe von €25,4 Milliarden für 2013 vor. Die

³ Berechnung der Kosten von Stress am Arbeitsplatz und psychosozialen Risiken - Literaturrecherche, EU-OSHA 2014

⁴ Conséquences pour le salarié et l'entreprise, INRS <http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/consequences-salaries.html>

⁵ Vgl. Präsentation von Yves Grasset (Violence Travail Environnement) auf dem EUPAE-TUNED-Seminar in Madrid „Gewalt durch Dritte in der zentralen Staatsverwaltung“, 24.-25. November 2016

beträchtlichen negativen Auswirkungen der Belastung durch psychosoziale Risiken werden auch durch Daten aus Deutschland und dem VK belegt.

Im Vereinigten Königreich waren nach Erkenntnissen des Arbeitsschutzbeauftragten (HSE = Health and Safety Exekutive) 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%).⁶ 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.⁷

⁶ Verlorene Arbeitstage, HSE <http://www.hse.gov.uk/statistics/dayslost.htm>

⁷ Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015, Unfallverhütungsbericht Arbeit, 2016

Psychosoziale Risikofaktoren

Offizielle Beratungsangebote auf internationaler Ebene zu den Auswirkungen psychosozialer Faktoren auf die Gesundheit der Belegschaften gehen mindestens bis in das Jahr 1984 zurück. Damals wurde ein gemeinsamer Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit dem Titel „Psychosocial factors at work: recognition and control“ (Psychosoziale Faktoren bei der Arbeit: Erkennung und Kontrolle) in Genf veröffentlicht. Mit den Erkenntnissen aus zwei Jahrzehnten wissenschaftlicher Arbeit ließ sich nachweisen, dass „stressige psychosoziale Faktoren im Arbeitsumfeld zahlreich sind und in unterschiedlicher Form auftreten“, und dass diese Faktoren „in Wechselwirkung zueinander stehen und sich auf das psychologische Klima im Unternehmen sowie die körperliche und geistige Gesundheit der Beschäftigten auswirken“.⁸ Der Bericht nennt in einer Tabelle sechs „psychosoziale Faktoren“, die sich auf die Arbeitsleistung, die Arbeitszufriedenheit und letztlich auf die Gesundheit auswirken können. Dies sind:

- Arbeitsumfeld;
- Arbeitsinhalte;
- organisatorische Rahmenbedingungen;
- Fähigkeiten, Bedürfnisse und Erwartungen der Beschäftigten;
- Gebräuche und Kultur;
- persönliche Verhältnisse außerhalb der Arbeit.

Es ist nicht die Absicht des Berichts zu untersuchen, wie sich die zur Analyse und Bewältigung psychosozialer Risiken eingesetzten Konzepte im Laufe der Zeit entwickelt haben. Es gibt jedoch zweifellos Ähnlichkeiten zwischen den 1984 im IAO/WHO-Bericht genannten psychosozialen Faktoren sowie den Listen potenzieller Risikofaktoren, die zurzeit von den einzelnen nationalen Einrichtungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verwendet werden.

Die Strategien in sieben Staaten werden untersucht, darunter ein Land (Polen) in Mittel- und Osteuropa. Vier Staaten (Frankreich, Deutschland, Spanien und Belgien) beziehen sich explizit auf psychosoziale Risikofaktoren („psychische Belastung“ im Falle von Deutschland), während drei Länder (VK, Italien und Polen) über „Stressfaktoren“ oder „Stressoren“ sprechen.

Das **französische** Forschungs- und Sicherheitsinstitut INRS zum Beispiel beschreibt sechs Risikofaktorkategorien auf der Grundlage des oben genannten Berichts der Expertengruppe.⁹ Diese Kategorien werden in dem auf der INRS-Website veröffentlichten Dossier zu psychosozialen Risiken präsentiert¹⁰ und nachstehend dargelegt:

- **Arbeitsbelastung und Arbeitszeit** – darin eingeschlossen sind Arbeitszeit, evtl. unrealistische Zielvorgaben, Erwartung von Kompetenzen, über die Mitarbeiter/-innen nicht verfügen, widersprüchliche Anweisungen, Länge des Arbeitstages oder der Arbeitswoche, unregelmäßige und unerwartete Arbeitszeiten und Work-Life-Balance insgesamt;

⁸ Psychosocial factors at work: recognition and control, Bericht des gemeinsamen ILO/WHO-Ausschusses für Arbeitsschutz, Genf, September 1984

⁹ 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

¹⁰ <http://www.inrs.fr/risques/psychosociaux/facteurs-risques.html>

- **emotionale Belastungen**, verbunden mit der Erwartung an die Beschäftigten, ihre Gefühle zu kontrollieren und möglichst zu verbergen. Das beinhaltet die Anforderung, dem Gegenüber ständig mit einem Lächeln zu begegnen, auch mit schwieriger Kundschaft freundlich umzugehen, mit dem Leid anderer Menschen konfrontiert zu werden und mit der Angst zu leben, einen Fehler zu machen oder der Gewalt durch Dritte ausgesetzt zu werden;
- **fehlende Autonomie** – das kann bedeuten, dass man als einzelne Person nicht in der Lage ist, die eigene Arbeit zu organisieren oder keinen Einfluss auf Entscheidungen nehmen kann, die diese Arbeit direkt betreffen, und bezieht sich insgesamt darauf, in welchem Maße individuelle Fähigkeiten genutzt und entwickelt werden;
- **schlechtes Arbeitsklima** – dies beinhaltet Beziehungen sowohl zu den Kollegen/-innen und dem Management und summiert das Gefühl, dass der Arbeitseinsatz der Belegschaft nicht in angemessener Weise wertgeschätzt wird oder dass einzelne Personen ungerecht behandelt werden, mangelnde Karriereaussichten, Bewertungsverfahren und die allgemeine Haltung des Arbeitgebers zu Fragen des Wohlergehens der Mitarbeiter/-innen. In diese Kategorie fallen auch Mobbing und Belästigungen;
- **Wertekonflikte** – dazu kann es kommen, wenn die Anforderungen am Arbeitsplatz einen Konflikt mit persönlichen oder beruflichen Überzeugungen der Arbeitnehmer/-innen empfunden werden. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn die geforderte Tätigkeit als sinnlos oder schädlich angesehen wird; und
- **Beschäftigungsunsicherheit** – Mitarbeiter/-innen leben in der Angst, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, weniger zu verdienen; oder sie haben nur einen zeitlich befristeten Arbeitsvertrag oder müssen damit rechnen, dass sich ihre Arbeit in einer Weise verändert, die sie nicht beeinflussen können.

In **Deutschland** verfolgt man einen geringfügig anderen Ansatzpunkt und redet von „psychischer Belastung“ am Arbeitsplatz und nicht von psychosozialen Risiken. Psychische Belastung wird definiert als „Gesamtheit aller erfassbaren Einflüsse, die von außen auf den Menschen zukommen und psychisch auf ihn einwirken.“ (DIN EN ISO 100075-1)¹¹. In ihrem Leitfaden zum Erkennen und Gestalten psychischer Belastungen beschreibt die BAuA, die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, dass diese Art von Belastung ein normaler und notwendiger Bestandteil menschlichen Lebens ist – auch des Arbeitslebens. Probleme entstehen erst, wenn die Situation aus dem Gleichgewicht gerät und es zu einer mentalen Unter- oder Überforderung kommt.¹²

Dies wird in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) fortgeschrieben, einer Initiative der Bundesregierung, der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung zur Modernisierung des deutschen Arbeitsschutzsystems und zur Förderung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz. Zu den im November 2015 veröffentlichten Leitlinien, die unter Mitwirkung sowohl der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften erarbeitet wurden, gehören eine Checkliste mit fünf Merkmalsbereichen und kritischen Ausprägungen.¹³ Diese wurden wie folgt weiter aufgeschlüsselt mit Angaben von Beispielen für potenziell negative oder problematische Faktoren:

¹¹ Ergonomische Grundlagen bezüglich psychischer Arbeitsbelastung - Teil 1: Allgemeines und Begriffe (ISO 10075:1991); Deutsche Fassung EN ISO 10075-1:2000

¹² Psychische Belastung und Beanspruchung im Berufsleben. Erkennen – Gestalten, Joiko, K.; Schmauder, M.; Wolff, G, Dortmund 2010

¹³ GDA, Leitlinie Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz, 2015

- **Arbeitsinhalte/Arbeitsaufgabe:**
 - Vollständigkeit der Aufgabe - Person übernimmt nur Teilbereiche der Aufgabe;
 - Handlungsspielraum - die Person hat keinen Einfluss auf den Arbeitsinhalt oder die Arbeitsmethoden und -verfahren;
 - Variabilität/Abwechslungsreichtum - Person muss gleichartige Handlungen in kurzen Takten häufig wiederholen;
 - Informationen/Informationsangebot - zu umfangreiche oder zu geringe Informationen;
 - Verantwortung - unklare Kompetenzen und Verantwortlichkeiten;
 - Qualifikation - Tätigkeiten entsprechen nicht der Qualifikation der Beschäftigten (Über-/Unterforderung);
 - Emotionale Inanspruchnahme - Person muss emotional stark berührende Ereignisse erleben (z. B. Umgang mit schwerer Krankheit, Unfällen, Tod), muss ständig auf die Bedürfnisse anderer Menschen eingehen, muss eigene Empfindungen hinter der äußeren Fassade verbergen und wird durch Gewalt bedroht.
- **Arbeitsorganisation:**
 - Arbeitszeit - Überstunden, ungünstig gestaltete Schichtarbeit, Nachtarbeit oder Arbeit auf Abruf;
 - Arbeitsablauf - hohe Arbeitsintensität, häufige Unterbrechungen, hohe Taktbindung;
 - Kommunikation/Kooperation - isolierter Einzelarbeitsplatz, keine Unterstützung, keine klar definierten Verantwortungsbereiche.
- **Soziale Beziehungen:**
 - Kollegen/-innen - zu hohe oder zu geringe Zahl sozialer Kontakte, häufige Konflikte, fehlende soziale Unterstützung;
 - Vorgesetzte - keine Qualifizierung der Führungskräfte, fehlendes Feedback, fehlende Anerkennung, fehlende Unterstützung im Bedarfsfall.
- **Arbeitsumgebung:**
 - Physikalische und chemische Faktoren - Lärm, Beleuchtung, Gefahrenstoffe;
 - Persönliche physikalische Faktoren - ungünstige ergonomische Gestaltung, schwere körperliche Arbeit;
 - Arbeitsplatz- und Informationsgestaltung - ungünstige Arbeitsräume, räumliche Enge, unzureichende Gestaltung von Signalen und Hinweisen;
 - Arbeitsmittel - fehlendes oder ungeeignetes Werkzeug oder Arbeitsmittel, ungünstige Bedienung oder Einrichtung von Maschinen, Software-Fehler.
- **Neue Arbeitsformen:** räumliche Mobilität, atypische Arbeitsverhältnisse, zeitliche Flexibilisierung, reduzierte Abgrenzung zwischen Arbeit und Privatleben.

Der aktuelle und detaillierte Leitfaden zu psychosozialen Risiken¹⁴, erstellt vom nationalen spanischen Institut für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz INSHT, enthält keine Liste nach dem Vorbild der französischen und deutschen Institute. Allerdings enthält das Analyse-Tool, das laut Vorschlag des INSHT von Organisationen verwendet werden soll, um zu prüfen, ob es bei ihnen ein Problem in diesem Bereich gibt (FPSICO), eine Liste mit neun Faktoren, die mit Aufzählungen an anderer Stelle vergleichbar sind. Das sind:

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

¹⁴ INSHT, Algunas orientaciones para evaluar los factores de riesgo psicosocial, 2015

- **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 Supervision 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 Arbeitnehmern/-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.

Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass FPSICO als von der INSHT bereitgestellte Handlungshilfe nicht die einzige in Spanien angewandte Methode zur Evaluierung psychosozialer Risiken ist. Eine große Zahl von Organisationen hat auch das Analysewerkzeug CoPsoQ ISTAS 21 verwendet, das von der Gewerkschaft CC.OO bevorzugt wird.

In **Belgien** gab es 2014 eine Gesetzesänderung, um psychosoziale Risiken als Gesundheitsbedrohung stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu bringen. Die zuständige Einrichtung (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale/FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg) nennt fünf Bereiche mit potenziellen psychosozialen Risiken.¹⁵ Hierbei handelt es sich um:

¹⁵ Siehe Risques psychosociaux au travail <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=564> und Les risques psychosociaux au travail: de la législation aux outils by Charlotte Demoulin et Mélanie Straetmans <http://archive.beswic.be/fr/topics/psychosocial-factors/securamars2015.pdf>

- **Arbeitsorganisation** – einschließlich der Struktur der Organisation, der Art der Aufgabenverteilung, Arbeitsverfahren, Management-Tools, Führungsstil, Gesamtstrategie der Organisation;
- **Arbeitsinhalt** – Art der Arbeit einschließlich ihrer Komplexität und Vielfalt, Arbeitsintensität, emotionale Anforderungen wie z. B. Publikumskontakt, Umgang mit leidenden Menschen, Zwang zur Unterdrückung eigener Gefühle, psychische und physische Anforderungen des Berufs, fehlende eindeutige Aufgabenbeschreibung;
- **Beschäftigungsbedingungen** – Art des Arbeitsvertrags und Arbeitszeiten (einschließlich Nachtarbeit, Arbeit als entsandte/r Arbeitnehmer/-in und atypische Arbeit), Weiterbildungsmöglichkeiten, Aufstiegsmöglichkeiten und Beurteilungsverfahren;
- **Arbeitsbedingungen** – die physikalische Arbeitsumgebung, Gestaltung des Arbeitsplatzes, verwendete Arbeitsstoffe, Arbeitshaltungen;
- **Zwischenmenschliche Beziehungen am Arbeitsplatz** – Beziehungen zu Kollegen/-innen, Vorarbeiter/-innen, direkten Vorgesetzten und Unternehmensleitung sowie mit Dritten.

Der belgische Leitfaden erwähnt außerdem, drei weitere spezifische direkte Risiken: Hierbei handelt es sich um: **Gewalt, sexuelle Belästigung, Mobbing und Belästigung.**

Im **Vereinigten Königreich** nennt der vom Arbeitsschutzbeauftragten (HSE = Health and Safety Exekutive) veröffentlichte Leitfaden in erster Linie Stressoren als Ursachen für Stress und nicht psychosoziale Risiken, wenn auch die beteiligten Faktoren im Wesentlichen die gleichen sind.¹⁶

Hier werden sechs Hauptquellen für Stress am Arbeitsplatz genannt.¹⁷ Hierbei handelt es sich um:

- **Anforderungen** – dazu gehören Themen wie Arbeitsbelastung, Arbeitsformen und Arbeitsumgebung.
- **Kontrolle** – welche Mitspracherechte hat die einzelne Person in der Frage, wie Arbeit auszuführen ist.
- **Unterstützung** – dies beinhaltet Ermutigung, Förderung und Bereitstellung von Ressourcen durch die Organisation, direkte Vorgesetzte und Kollegen/-innen.
- **Beziehungen** – dies schließt die Förderung einer positiven Zusammenarbeit zur Konfliktvermeidung sowie den Umgang mit inakzeptablen Verhaltensweisen ein.
- **Aufgaben** – bezieht sich auf die Frage, ob die Mitarbeiter/-innen ihre Aufgaben innerhalb der Organisation verstehen und ob die Organisation dafür sorgt, dass die Aufgabenstellungen nicht miteinander in Konflikt stehen.
- **Veränderungen** – wie werden organisatorische Veränderungen (geringfügig oder umfassend) innerhalb der Organisation gemanagt und kommuniziert.

Dieser Rahmen wurde ebenfalls von der offiziellen **italienischen** Arbeitsschutzbehörde INAIL angenommen, die nach der Analyse der Modelle einer Reihe anderer E-Länder entschlossen hat, eine eigene Lösung auf der Grundlage des HSE-Modells zu entwickeln. Der italienische Leitfaden enthält deshalb die gleichen sechs pri-

¹⁶ Dies wird in einem Forschungsprojekt erläutert, das 2001 für den HSE veröffentlicht wurde. Darin heißt es: „Im gesamten Text wird der Begriff 'psychosoziale Gefährdungen' für Merkmale der Erwerbstätigkeit verwendet, die in gleicher Weise auch als 'Stressoren' oder 'Stressquellen' bezeichnet werden könnten. A critical review of psychosocial hazard measures by Jo Rick, Rob B Briner, Kevin Daniels, Sarah Perryman and Andrew Guppy, 2001

¹⁷ Managing the causes of work-related stress, HSE 2007

mären Quellen für arbeitsbedingten Stress: **Anforderungen, Kontrolle, Unterstützung, Arbeitsbeziehungen, Aufgaben und Veränderungen.**¹⁸

In **Polen** gehört die Prävention und Überwachung von Gesundheits- und Sicherheitsrisiken zu den Aufgaben der staatlichen polnischen Arbeitsinspektion (PIP). Auch hier unterscheidet sich die Liste der Stressoren von den bisher beschriebenen Aufstellungen. Genannt werden acht Ursachen für Stress.¹⁹ Hierbei handelt es sich um:

- **Zu große Arbeitsmenge** – dazu gehören sowohl eine erhebliche körperliche Überanstrengung als auch die Forderung nach schneller Arbeit, wenn zum Beispiel das Arbeitstempo durch eine Maschine vorgegeben ist oder das Arbeitspensum zu hoch ist und deshalb Arbeit mit nach Hause genommen wird oder zu viele Überstunden geleistet werden müssen;
- **Zu hohe Anforderungen** – diese können entstehen, wenn über die gesamte Arbeitszeit ein hohes Maß an Konzentration aufrechterhalten werden muss, schwierige und komplizierte Aufgaben zu bewältigen sind, Verantwortung für Menschen und hohe Vermögenswerte übernommen wird, ein moralisches Dilemma besteht oder Entscheidungen mit weitreichenden Konsequenzen zu treffen sind;
- **Unterforderung bei der Arbeit** – das kann der Fall sein bei einfachen, repetitiven und sich wiederholenden, möglicherweise weitgehend automatisierten Tätigkeiten sein, bei denen die Fähigkeiten der Arbeitnehmer/-innen nicht gefordert werden;
- **Eingeschränkte Kontrolle über die eigene Arbeit** – dies beinhaltet starre und unveränderliche Arbeitszeiten, keine Möglichkeit einer notwendigen Arbeitsunterbrechung, keine Einflussnahme auf die Art der Arbeitsausführung, Arbeiten unter fremdbestimmtem Druck, ständige Änderungen der Bedingungen, Methoden und Organisation der Arbeit, mangelndes Verständnis für den Sinn der ausgeführten Arbeit und das Gefühl, nur „ein Rädchen im Getriebe“ zu sein, und fehlende Informationen über die Auswirkungen der Arbeit sowie der Verdacht, dass die ausgeführte Tätigkeit sinnlos ist;
- **Fehlende Klarheit** – dies bezieht sich auf die Unkenntnis der auszuführenden Arbeiten oder den Grad der Verantwortung der Beschäftigten, Unwissen hinsichtlich der Ausführung einer Tätigkeit zum Beispiel aufgrund unzureichender Ausbildung oder Einführung in die Aufgabe;
- **Rollenkonflikte** – diese können entstehen durch inkonsequente und sich ändernde Anforderungen seitens der Vorgesetzten, sich widersprechende Erwartungen unterschiedlicher Personen (Vorgesetzte, Kunden/-innen und Kollegen/-innen), Kontakte mit unzufriedenen Kunden/-innen, die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Einrichtungen, die Beeinflussung des Familienlebens durch die Arbeit, Überstunden, häufige oder lange Geschäftsreisen, zu wenig Zeit für die Kinder, ständige Verfügbarkeit, geringes soziales Ansehen des Berufs, fehlende Möglichkeiten für den beruflichen Aufstieg mit besserer Entlohnung oder durch Ausüben einer Tätigkeit, die nicht den eigenen Erwartungen entspricht;
- **Fehlende Unterstützung durch Kollegen/-innen und/oder Vorgesetzte** – dies kann sich beziehen auf Motivationssysteme, die auf das Rivalitätsdenken der Mitarbeiter/-innen setzen; Konflikte zwischen Kollegen/-innen; Vorenthalten von Informationen oder Unterlagen, die zur Ausübung der Tätigkeit erforderlich sind; Veränderungen innerhalb der Organisation; Isolation; fehlende, unzureichende oder zu späte Unterstützung; Schwierigkeiten, Vorgesetzte oder Kollegen/-innen zu erreichen; Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, Behinderung, Rasse, Religion, Nationalität, politischer

¹⁸ INAIL, Valutazione e gestione del rischio da stress lavoro-correlato, 2011

¹⁹ Czym jest stres? PIP-Website <https://www.pip.gov.pl/pl/bhp/stres-w-pracy/6421,czym-jest-stres-.html> (letzter Zugriff 22.06.16)

Ansichten, gewerkschaftlicher Mitgliedschaft, ethnischer Herkunft oder sexueller Orientierung; zeitlich befristete oder unbefristete Arbeit; körperliche Gewalt durch Kollegen/-innen oder Vorgesetzte; und psychische Gewalt durch Kollegen/-innen oder Vorgesetzten einschließlich Belästigung, Einschüchterung, Demütigung, Bloßstellung, Isolierung und Ausgrenzung aus dem Team; und

- **Physikalische Arbeitsbedingungen** – dazu zählen Lärm, zu hohe oder zu niedrige Arbeitstemperaturen, unangenehme Gerüche und Vorhandensein von entflammbar, explosiv, reizend, ätzend oder giftigen Stoffen.

Diese kurze Beschreibung der für die Beschreibung psychosozialer Risiken verwendeten unterschiedlichen Modelle der einzelnen nationalen Arbeitsschutzinstitute zeigt, dass in den meisten Ländern die Probleme doch mehr oder weniger identisch sind - Inhalt der Arbeit, Fähigkeit der Kontrolle, wie die Arbeit ausgeführt wird, Beziehungen zu Kunden/-innen und Kollegen/-innen, Aussichten auf beruflichen Aufstieg. Die Art und Weise, wie diese Faktoren gruppiert und eingestuft werden und welcher Stellenwert ihnen zugemessen wird, unterscheidet sich erheblich.

Auf europäischer Ebene hat sich 2010 ein Bericht über arbeitsbedingten Stress, verfasst von der dreigliedrigen Einrichtung der Europäischen Union mit Fachwissen im Bereich der Sozial- und Arbeitspolitik, mit der Frage befasst, wie dieses Thema innerhalb der EU behandelt wird.²⁰ Der Bericht kombiniert die verfügbaren Informationen aus den damals 27 EU-Mitgliedstaaten zusammen und fasst die Risikofaktoren wie folgt in acht Merkmalsbereichen zusammen:

- **quantitative Arbeitsanforderungen** – Zeitdruck und Arbeitspensum;
- **qualitative Anforderungen** – einschließlich emotionaler und kognitiver Anforderungen, wie sie im Publikumsverkehr vorkommen, sowie ebenfalls Probleme mit der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben;
- **Autonomie und Kontrolle** – beides bezieht sich auf Arbeitsinhalte und die Frage, wie die Arbeit durchgeführt wird;
- **Beteiligung der Belegschaften am organisatorischen Wandel;**
- **Beziehungen am Arbeitsplatz** – besonders Unterstützung durch Vorgesetzte und Kollegen/-innen;
- **Mobbing und Gewalt am Arbeitsplatz** – einschließlich sexueller Belästigung;
- **Rolle der Beschäftigten und Wertekonflikte** und
- **Beschäftigungsunsicherheit** – besonders wichtig für Personen in prekären Arbeitsverhältnissen.

Dieses Modell wurde 2014 mit einem gemeinsamen Bericht von Eurofound und EU-OSHA, der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz weiter vertieft.²¹ Der Bericht hat die Situationen genauer untersucht, die für Arbeitnehmer/-innen als psychosoziale Risiken angesehen werden, und konnte unter Einbeziehung der Ergebnisse der 2010 durchgeführten fünften Europäischen Erhebung über Arbeitsbedingungen (EWCS) zeigen, wie diese Faktoren Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlergehen von Arbeitnehmer/-innen haben. Fünf Hauptfaktoren wurden untersucht:

- **Arbeitsinhalte;**
- **Arbeitsintensität und Arbeitsautonomie;**
- **Arbeitszeitregelungen und Work-Life-Balance;**

²⁰ Arbeitsbedingter Stress, Eurofound, 2010

²¹ Psychosoziale Risiken in Europa: Prävalenz und Präventionsstrategien: Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen Eurofound, 2014

- **soziales Umfeld und**
- **prekäre Beschäftigung und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten.**

Diese Faktoren wurden mit den Antworten auf Fragen der EWCS verglichen, bei denen es um die Ansichten einzelner Arbeitnehmer/-innen zu ihrer eigenen Gesundheit und ihrem Wohlergehen ging. Bei den Fragen an die Teilnehmer/-innen ging es um negative Auswirkungen der Arbeit auf die Gesundheit, Schlafprobleme oder Muskel-Skelett-Erkrankungen, psychische Beeinträchtigungen, arbeitsbedingten Stress, Fehlzeiten, Fähigkeit der Fortsetzung der Tätigkeit auch mit 60 Jahren und Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen.

Der Zusammenhang zwischen psychosozialen Risikofaktoren und besonders den Ergebnissen im Hinblick auf Gesundheit und Wohlergehen wird in der Tabelle dargestellt. Sie wurde aus Kapitel 1 des gemeinsamen Berichts von EU-OSHA und Eurofound entnommen, besonders Tabelle 1

Tabelle 1 Psychosoziale Risikofaktoren und ihre Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen

| <i>Psychosozialer Risikofaktor</i> | <i>Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen</i> |
|---|--|
| Arbeitsinhalte; | |
| Umstrukturierung | Negative Auswirkungen auf den allgemeinen Gesundheitszustand, Schlafprobleme, Muskel-Skelett-Erkrankungen und psychische Gesundheit, eindeutiger Zusammenhang zwischen arbeitsbedingtem Stress und Fehlzeiten. |
| Monotone Aufgaben | Negative Auswirkungen auf den allgemeinen Gesundheitszustand, Schlafprobleme, Muskel-Skelett-Erkrankungen und psychische Gesundheit, Zusammenhang zwischen Fehlzeiten und der Fähigkeit, den Beruf mit 60 noch ausüben zu können, eindeutiger Zusammenhang mit Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen, jedoch kein signifikanter Zusammenhang mit arbeitsbedingtem Stress. |
| Komplexe Aufgabenstellungen | Größere Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen auf die Gesundheit, arbeitsbedingtem Stress und Schlafstörungen, kein Zusammenhang mit psychischer Gesundheit und Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen. Wer komplexe Aufgaben übernimmt, ist seltener der Meinung, dass er diesen Job mit 60 nicht mehr ausüben kann. |
| Repetitive Arbeit | Begrenzter Zusammenhang mit Muskel-Skelett-Erkrankungen und Fehlzeiten; wer diese monotonen Arbeitsgänge ausführt, gehört eher nicht zu denjenigen, die unzufrieden mit den Arbeitsbedingungen sind. |
| Ausbildungsbedarf zur Bewältigung schwieriger Aufgaben | Es besteht eine größere Wahrscheinlichkeit, dass über negative Auswirkungen der Arbeit auf die Gesundheit, Schlafstörungen, eingeschränkte psychische Gesundheit, arbeitsbedingten Stress und Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen berichtet wird. |
| Kompetenzen, um auch schwierige Aufgaben bewältigen zu können | Wird in Zusammenhang mit geringen Fehlzeiten gebracht, ist aber auch mit einer etwas höheren Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen assoziiert. |
| Umgang mit schwierigen Klienten/-innen | Verdoppelt fast die Chancen, dass Beschäftigte arbeitsbedingten Stress angeben, in geringerem Maße auch Schlafstörungen. |
| Berufliche Tätigkeit erfordert Unterdrückung von Emotionen | Mehr als doppelte Wahrscheinlichkeit, dass über Stress und negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit sowie Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen berichtet wird. |
| Kenntnis der Erwartungen am Arbeitsplatz | Geringere Wahrscheinlichkeit, dass über schlechte psychische Gesundheit und Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen berichtet wird, aber es kommt öfter zu Muskel-Skelett-Erkrankungen und Fehlzeiten sowie zu der Einschätzung, dass sich die Arbeit negativ auf die Gesundheit auswirkt. |
| Arbeitsintensität und Arbeitsautonomie | |
| Hohe Arbeitsautonomie | Geringere Wahrscheinlichkeit, dass über Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen berichtet wird, dass der Job mit 60 nicht mehr zu bewältigen ist oder dass |

| Psychosozialer Risikofaktor | Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen |
|--|--|
| Arbeitsinhalte; | |
| | die psychische Gesundheit beeinträchtigt ist; es werden jedoch öfter Stress und Muskel-Skelett-Erkrankungen angegeben. |
| Hohe Arbeitsintensität | Höhere Wahrscheinlichkeit, dass über negative Auswirkungen der Arbeit auf die Gesundheit, über Schlafprobleme, Muskel-Skelett-Erkrankungen, schlechte psychische Gesundheit, Unfähigkeit der Bewältigung der Arbeit mit 60 und Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen berichtet wird. Besonders ist damit zu rechnen, dass die Befragten über arbeitsbedingten Stress berichten, diese Wahrscheinlichkeit ist fast dreimal so hoch wie im Mittel und mehr als dreimal so wahrscheinlich wie im Fall einer zu geringen Arbeitsintensität. |
| Hohe Arbeitsautonomie und hohe Arbeitsintensität | Hohe Arbeitsautonomie in Verbindung mit hoher Arbeitsintensität führen zu einer signifikanten Verringerung der negativen Auswirkungen. Arbeitnehmer/-innen, die sich in einer solchen Situation befinden, berichten weniger über Stress oder Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen und äußern eher nicht die Befürchtung, dass sie ihren Beruf nicht mehr mit 60 ausüben können. |
| Arbeitszeit und Work-Life-Balance: | |
| Teilzeit (<35 h) | Teilzeitbeschäftigte berichten über geringere Fehlzeiten, geben aber öfter an, dass sie nicht davon ausgehen, ihren Job mit 60 noch zu schaffen. |
| Überstunden (>47 h) | Wer 48 Stunden pro Woche und länger arbeitet, berichtet mit einer höheren Wahrscheinlichkeit über negative Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlergehen als diejenigen, die zwischen 35 und 47 Stunden arbeiten. Die größten Unterschiede gibt es bei Beschäftigten, die berichten, dass die Arbeit sich negativ auf ihre Gesundheit auswirkt und dass sie unter arbeitsbedingtem Stress und Schlafstörungen leiden. Allerdings berichten sie mit einer geringfügig erhöhten Wahrscheinlichkeit darüber, dass sie mit den Arbeitsbedingungen unzufrieden sind, den Job wahrscheinlich mit 60 nicht mehr ausüben können, sowie über Muskel-Skelett-Erkrankungen. Über Fehlzeiten wird weniger oft berichtet. |
| Unregelmäßige Arbeitszeiten | Unregelmäßige Arbeitszeiten sind assoziiert mit einer schlechteren Bewertung der Gesundheit und des Wohlergehens, besonders auch mit Schlafproblemen und Muskel-Skelett-Erkrankungen. Arbeitsbedingter Stress, Skepsis gegenüber der Berufsausübung mit 60 und Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen werden ebenfalls überdurchschnittlich oft genannt. |
| Ausgewogenes Arbeits- und Privatleben | Arbeitskräfte, denen dies gelingt, berichten deutlich weniger oft über negative Auswirkungen auf ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden; sie sind eindeutig zufriedener mit ihrer Arbeit und erleben seltener arbeitsbedingten Stress. Die Verbesserung der Work-Life-Balance verhindert negative Auswirkungen auf die Gesundheit. |
| Soziales Umfeld | |
| Hohe soziale Unterstützung | Beschäftigte, die von ihren Kollegen/-innen ein hohes Maß an Unterstützung erfahren, berichten weniger oft über Schlafprobleme, schlechte seelische Verfassung und Unzufriedenheit mit ihrer Arbeit. Der Zusammenhang zwischen fehlender Unterstützung in unterschiedlicher Ausprägung und den Ergebnissen zu Fragen über Gesundheit und Wohlbefinden ist nicht so eindeutig wie im Falle der beiden anderen Risikofaktoren aus dem Bereich des sozialen Umfeld: Diskriminierung und antisoziales Verhalten. |
| Diskriminierung | Wer über Erfahrungen mit Diskriminierung berichtet, hat mit höherer Wahrscheinlichkeit Schlafprobleme, Muskel-Skelett-Erkrankungen, eine schlechte psychische Verfassung, längere Fehlzeiten und ist unzufrieden mit seiner Arbeit. |
| Antisoziales Verhalten | Wer mit antisozialem Verhalten konfrontiert wird, berichtet mit einer zweifach höheren Wahrscheinlichkeit über negative Auswirkungen der Arbeit auf seine Gesundheit, über Schlafprobleme und über Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen; ebenfalls wahrscheinlicher sind Beschwerden über Muskel-Skelett-Erkrankungen, schlechte mentale Verfassung, längere Fehlzeiten und Unfähigkeit, den Beruf mit 60 noch auszuüben. |
| Prekäre Beschäftigung und be- | |

| <i>Psychosozialer Risikofaktor</i> | <i>Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen</i> |
|---|--|
| Arbeitsinhalte; | |
| berufliche Aufstiegsmöglichkeiten. | |
| Berufliche Aufstiegsmöglichkeiten | Die Aussicht auf eine erfolgreiche berufliche Karriere ist eindeutig positiv mit einer guten Beurteilung der Arbeitsbedingungen assoziiert und verringert vor allem die Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden und besonders einer schlechten psychischen Verfassung. |
| Beschäftigungsunsicherheit | Beschäftigungsunsicherheit hat beträchtliche negative Auswirkungen auf die Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen und ist mit einer größeren Wahrscheinlichkeit verbunden, sich besonders negativ auf die psychische Verfassung auszuwirken. Sie ist außerdem mit einer etwas geringfügigeren Wahrscheinlichkeit für längere Fehlzeiten assoziiert. |
| Gute Bezahlung | Wer für seine Arbeit gut bezahlt wird, ist gesundheitlich in einer vergleichbaren Situation wie Menschen, die gute Chance auf einen beruflichen Aufstieg haben. Arbeitnehmer/-innen in dieser Situation berichten deutlich seltener über Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen, und negative Auswirkungen auf die Gesundheit und besonders die psychische Verfassung sind ebenfalls weniger wahrscheinlich. |
| Erfolgsgefühl bei der Arbeit | Wer berichtet, dass ihm seine Arbeit regelmäßig Erfolgserlebnisse gibt, ist ebenfalls zufriedener mit der Arbeit und berichtet seltener über psychische Probleme. |

In seiner Beurteilung dieser Auswahl psychosozialer Faktoren kommt der Bericht von EU-OSHA/Eurofound eindeutig zu dem Schluss, dass einige deutlichere Auswirkungen haben als andere. In dem Bericht heißt es, dass antisoziales Verhalten einschließlich Mobbing und Gewalt am Arbeitsplatz die psychologischen Faktoren sind, die „am stärksten mit negativen Auswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen im Zusammenhang stehen.“ Weiterhin kommt der Bericht zu dem Schluss, dass insgesamt „antisoziales Verhalten, Work-Life-Balance, hohe Arbeitsintensität und das Gefühl, gute Arbeit geleistet zu haben“, als die Faktoren zu nennen sind, die die größten Auswirkungen haben, und dass sich negative Faktoren, die gleichzeitig wirken, sich gegenseitig verstärken können.

Ausmaß psychosozialer Risikofaktoren in der zentralen Staatsverwaltung

Die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung der EU-Länder übernehmen dort zahlreiche unterschiedliche Funktionen, vom oberen Management über Fachkräfte bis hin zu Hilfsarbeitskräften wie Türsteher/-innen und Boten/-innen. Wir finden sie an zahlreichen unterschiedlichen Arbeitsplätzen, z. B. im Strafvollzug oder in Außenstellen von Ministerien, an Grenzkontrollstellen oder in Ministerialbüros.

Angesichts dieser vielfältigen Arbeitsumgebungen liegt es auf der Hand, dass es nicht nur einen einzigen Katalog psychosozialer Risikofaktoren gibt, die auf alle Bereiche der zentralen Staatsverwaltung in gleicher Weise zutreffen.

Betrachtet man die sieben Faktoren, die der Bericht von EU-OSHA und Eurofound überprüft hat, wird deutlich, dass viele von ihnen in ganz unterschiedlichen Teilen der zentralen Staatsverwaltung zu finden sind.

Umstrukturierungen haben sich im Bereich der **Arbeitsinhalte** als eines der kritischsten Themen herausgestellt. Diese Umstrukturierungen haben in den letzten Jahren in der zentralen Staatsverwaltung umfassend stattgefunden. In Irland zum Beispiel wurde der im Oktober 2014 durchgeführte Civil Service Renewal Plan als eine „grundlegend neue Vision und Orientierung für den Staatsdienst“ beschrieben²². In Frankreich arbeitet die Regierung seit 2012 an der „Umstrukturierung der Organisation und der Funktion staatlicher

²² <http://www.per.gov.ie/en/civil-service-renewal/>

Dienste".²³ Im Rumänien führt die Regierung eine „Reform der zentralen öffentlichen Verwaltung durch, um Effizienz, Leistung und Stabilität des öffentlichen Sektors zu verbessern.“²⁴

Ein grundsätzlich für alle zentralen Staatsverwaltungen geltendes Element des Wandels ist die immer schnellere Einführung neuer Technologien im Zuge der Umstellung auf elektronische Behördendienste (E-Government). Der Benchmarking-Bericht der Kommission über Fortschritte beim E-Government hat gezeigt, dass in der EU 2014/2015 im Durchschnitt 81% der Regierungsdienste in sieben wichtigen Bereichen auch online zur Verfügung stehen im Vergleich zu 72% zwei Jahre vorher.²⁵ Aus diesen Zahlen ließen sich aber auch signifikante Unterschiede zwischen den Ländern ganz oben auf der Liste mit allen oder fast allen Regierungsdienstleistungen online (Malta 100%, Österreich 98%, Portugal 98% und Estland 96%) und den Ländern auf den unteren Listenplätzen ablesen, in denen die Online-Nutzer/-innen Zugang zu einer deutlich geringeren Zahl von Diensten in diesen Bereichen haben (Rumänien 54%, Griechenland 54% und Ungarn 55%).

Die Umstellung auf elektronische Behördendienste hat eine Vielzahl von Auswirkungen auf die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung, die diese Dienstleistungen erbringen, denn damit gehen potenziell eine Änderung der Eigenschaften und des Inhalts ihrer Tätigkeit, der Beziehungen zu den Nutzer/-innen, ihres Arbeitsplatzes und der Anzahl der insgesamt benötigten Mitarbeiter/-innen einher. Die Erfahrungen der Steuerbehörden in Litauen mit einem Anstieg der Online-Verfügbarkeit der Dienstleistungen laut Benchmarking-Bericht von 73% in den Jahren 2012/2013 auf 84% in den Jahren 2014/2015 geben Hinweise, auf welche Änderungen wir uns evtl. einstellen müssen.²⁶

Der Prozess der Digitalisierung in der litauischen Steuerbehörde begann 2004 mit der Umstellung von einem papiergebundenen System auf ein digitales System mit dem Ergebnis, dass im dritten Quartal 2016 rund 60% der Steuerpflichtigen elektronische Behördendienste nutzten und die Anzahl der in elektronischer Form eingereichten Steuererklärungen bei 97,4% im Jahre 2015 im Vergleich zu 83,4% im Jahre 2011 lag. Die Folge davon waren ein Rückgang der Anzahl der Mitarbeiter/-innen der Steueraufsicht von 3.500 im Jahre 2000 und 3.550 im Jahre 2010 auf 3.350 und die Halbierung der regionalen Außenstellen von zehn auf fünf. Für die Auswirkung auf die Art der Arbeitsausführung gilt, dass es mittlerweile weniger Arbeit mit direktem Bürgerkontakt (Front Office) und weniger Papierarbeit gibt. Es werden allerdings mehr Ressourcen für die elektronischen Bürgerdienste verwendet, und es wird verstärkt auf Steuerehrlichkeit geachtet. Steuerpflichtige, die Fragen zu ihrer Steuersituation haben, können sich jetzt an Callcenter wenden oder Auskunftersuchen in elektronischer Form stellen. Die Arbeitsumgebung der Beschäftigten in den Steuerbehörden wird nicht mehr länger durch Berge von Papierstapeln bestimmt. Stattdessen wird die Arbeit vorwiegend am Bildschirm erledigt. Welche Auswirkungen sich hierdurch auf die Schattenwirtschaft und auf Steuerhinterziehung und Steuervermeidung ergeben, bleibt noch zu untersuchen.

Ein weiteres und sogar noch gravierenderes Problem im Hinblick auf die Arbeitsinhalte in der zentralen Staatsverwaltung ist die Aufgabe, mit verärgerten Klienten/-innen umzugehen, wie sie zum Beispiel in der Wohlfahrtsverwaltung zu finden sind, sowie die Durchsetzung von Vorschriften in Bereichen wie der Polizeiarbeit oder Strafvollzug.

²³ <http://www.gouvernement.fr/les-fonctions-d-administration-generale>

²⁴ Rumänien Nationales Reformprogramm 2016, Bukarest 2016

²⁵ eGovernment Benchmark 2016 European Commission 2016

²⁶ Siehe Präsentation von Vyngantas Ivanauskas, stellvertretender Direktor der staatlichen Steueraufsicht des Finanzministeriums (VMI) auf dem EUPAE-TUNED-Seminar in Vilnius zum Thema „Die Auswirkungen des Einsatzes neuer Technologien“, 22.-23. September 2016.

In den ungünstigsten Fällen können diese problematischen Beziehungen zu Beleidigungen und Gewalt führen, und es gibt sicherlich zahlreiche Beispiele dafür in der zentralen Staatsverwaltung. 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.²⁷ In Spanien gibt der aktuelle Bericht über Gesundheit und Sicherheit in der zentralen Staatsverwaltung 461 Fälle von Beleidigungen und 78 Fälle von körperlicher Gewalt im Jahre 2015 an. Davon wurden mehr als 80% in der spanischen Arbeitsverwaltung SEPE verzeichnet, die u.a. für die Betreuung von Arbeitsuchenden zuständig ist.²⁸ Diese Zahlen erfassen aber nicht die Situation im spanischen Strafvollzug. Dort 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 gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Zahl der schweren Übergriffe von 64 auf 209 verdreifacht.²⁹

In Deutschland gab es im Jahre 2015 68.212 Angriffe auf Polizei und Rettungsdienste (1,9% mehr als 2014), davon waren 4.071 Angriffe auf die Polizei mit schwerer Körperverletzung (4,9% mehr als 2014).³⁰

Einige der Tätigkeiten in der zentralen Staatsverwaltung erfordern von den Beschäftigten außerdem, dass sie ihre Gefühle verbergen. Dies ist ein weiterer Aspekt aus dem Bereich Arbeitsinhalte, für den der Bericht von EU-OSHA und Eurofound zunehmenden Stress und Schäden des psychischen Wohlbefindens attestiert.

Im Bereich der **Arbeitsintensität und Arbeitsautonomie** gibt es mit Sicherheit einige Bereiche mit potenziell exzessiver Arbeitsbelastung. Die im VK durchgeführte jährliche Civil Service People's Survey stellt zum Beispiel fest, wie die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung ihre Arbeit wahrnehmen. 69% der Teilnehmer/-innen der Erhebung gaben 2015 an, dass sie eine ihrer Meinung nach „akzeptable Arbeitsbelastung“ hatten. Diese Zahl war aber ein einigen Dezernaten deutlich geringer: im Crown Prosecution Service (britische Staatsanwaltschaft) betrug sie nur noch 44%, beim Grenzschutz 43% und in der Abteilung für Strafvollzug 45%. Diese Dezernate gaben ebenfalls an, dass sie bei der Ausführung ihrer Arbeit nur in geringem Maße autonome Entscheidungen treffen können. Der Aussage „Ich kann selbst entscheiden, wie ich meine Arbeit ausführe“ konnten insgesamt 72% der britischen Staatsbediensteten zustimmen, bei der Staatsanwaltschaft waren es nur 54%, im Strafvollzug 45% und beim Grenzschutz nur 34%. Der Bericht von EU-OSHA und Eurofound stellt abschließend fest, dass „Handlungsautonomie Beschäftigten hilft, mit hoher Arbeitsintensität umzugehen“,³¹ deshalb muss es uns bedenklich stimmen, wenn Arbeitnehmer/-innen einer hohen Arbeitsbelastung ausgesetzt sind, aber kaum Möglichkeiten haben, sie nach ihren eigenen Vorstellungen zu bewältigen.

Arbeitszeit und Work-Life-Balance könnten Bereiche sein, in denen die zentrale Staatsverwaltung punkten kann. So haben zum Beispiel in der 2015 durchgeführten Civil Service People's Survey 67% der Befragten angegeben, dass sie ein „gutes Gleichgewicht zwischen Arbeitsleben und Privatleben“ gefunden hätten, nur ein Dezernat lag unter 50% (Grenzschutz, 37%). Überall in Europa erreichen die öffentlichen Verwaltungen

²⁷ Jahresberichte HMRC und DWP

²⁸ Memoria 2015 Informe-Resumen sobre recursos y actividades desarrolladas por la Administración General del Estado Durante El Año 2015 en materia de prevención de riesgos laborales

²⁹ Safety in Custody Statistics - Summary tables (Self-harm and assaults to June 2016), ONS

³⁰ Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland: Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2015

³¹ Psychosoziale Risiken in Europa: Prävalenz und Präventionsstrategien: Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen Eurofound, 2014

hohe Punktzahlen auf dem „Arbeitszeit-Qualitätsindex“, der von Eurofound entwickelt wurde und die vier Elemente Arbeitsdauer, atypische Arbeitszeiten, Arbeitszeitgestaltung und Flexibilität kombiniert. Die sechste Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen, die auf der Grundlage von Gesprächen mit fast 44.000 einzelnen Arbeitnehmer/-innen im Jahre 2015 erstellt wurde, kam zu dem Ergebnis, dass die öffentlichen Verwaltungen der EU-28 auf dem Index 73 von 100 Punkten erreichten, nur noch übertroffen von den Finanzverwaltungen mit 74. Beide liegen über dem Mittelwert von 70.³² Dabei ist jedoch anzumerken, dass sich diese Zahl auf öffentliche Verwaltungen insgesamt bezieht und damit sowohl Kommunal- und Regionalverwaltungen als auch zentrale Staatsverwaltungen mit eingeschlossen sind.³³

Im Bereich des **sozialen Umfeldes** am Arbeitsplatz - damit gemeint ist eine Kombination aus Unterstützung von Kollegen/-innen, Diskriminierung und „antisozialem Verhalten“ wie Mobbing, Belästigung und Gewalt - besteht kein Zweifel daran, dass die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung vor besonderen Herausforderungen stehen. Positiv ist zu vermerken, dass laut der sechsten Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen der Anteil der Beschäftigten, die in der EU-28 über soziale Unterstützung durch ihre Kollegen/-innen berichten, in der öffentlichen Verwaltung überdurchschnittlich hoch ist und 75% der Befragten angaben, diese Form der Hilfe zu erhalten. Der Durchschnitt liegt bei 72%. Die soziale Unterstützung durch das Management ist in der öffentlichen Verwaltung ebenfalls höher als insgesamt in anderen Branchen, allerdings geringer im Vergleich zur Hilfestellung durch die Kollegen/-innen.

Weniger positiv ist zu bewerten, dass es in der öffentlichen Verwaltung Belege für ein stärkeres Maß an Diskriminierung gibt (siehe unten), und wie bereits festgestellt, sind Beschäftigte in der zentralen Staatsverwaltung überdurchschnittlich oft Gewalt durch Dritte und Beleidigungen ausgesetzt.

Der abschließende Risikofaktor, mit dem sich der Bericht von EU-OSHA und Eurofound befasst, betrifft **prekäre Beschäftigung und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten**. In der Vergangenheit konnte man davon ausgehen, dass die Mitarbeiter/-innen in der zentralen Staatsverwaltung einen sicheren Arbeitsplatz mit guten Aussichten auf eine erfolgreiche berufliche Laufbahn hatten, zumindest in einigen Ländern. Diese Gewissheiten endeten mit der Finanzkrise 2008. Es gibt eine Anzahl von Ländern mit einem beträchtlichen Abbau von Arbeitsplätzen in der zentralen Staatsverwaltung. Im Vereinigten Königreich zum Beispiel ging die Anzahl der Beschäftigten im Civil Service zwischen März 2009 und März 2016 um 20,2% von 524.400 auf 418.300 zurück.³⁴ In Spanien ging die Anzahl der Beschäftigten in der zentralen staatlichen Verwaltung (personal al servicio del sector público estatal administrativo) von 632.124 im Jahre 2009 auf 569.784 im Jahre 2015 um 9,9% zurück.³⁵ In Griechenland nahm die Zahl der „gewöhnlichen Bediensteten“ im öffentlichen Sektor, zu dem Kommunalverwaltungen, Bildung und Gesundheitsdienste und auch die zentrale Staatsverwaltung gehören, von 692.907 im Dezember 2009 auf 566.913 im Dezember 2015 ab, das ist ein Rückgang um 18,2%. Zwar waren diese Arbeitsplatzverluste in vielen Fällen nicht gleichbedeutend mit Entlassungen, aber diese Verschlinkung der zentralen Verwaltungen hat berufliche Karriereaussichten verringert und die Beschäftigungsunsicherheit erhöht.

³² Eurofound (2016), Sixth European Working Conditions Survey – Übersichtsbericht, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union Luxemburg.

³³ Leider lässt es die von den meisten EU-Statistiken und nationalen Statistiken benutzte Standardgliederung 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.

³⁴ Statistik Staatsdienst: 2016

³⁵ Personal al servicio del Sector Público Estatal 2015, 2016 2009 – 2015, Intervención General de la Administración del Estado

Neben den Arbeitsplatzverlusten hat es in einigen Ländern auch einen Anstieg der Anzahl der Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung gegeben, die nur noch zeitlich befristete Verträge bekommen oder atypische Beschäftigungsverhältnisse akzeptieren müssen, die ebenfalls eher nicht zeitlich unbefristet sind. Im Vereinigten Königreich kam ein Bericht des House of Commons Committee of Public Accounts 2016 zu dem Schluss, dass „die Anzahl der Beschäftigten mit Zeitverträgen in den Ministerien seit 2011-2012 ständig zunimmt“; allerdings wurden diese Daten nicht systematisch erhoben.³⁶ In Frankreich gibt es inzwischen 378.900 so genannte „contractuels“ – Angestellte, die keinen Beamtenstatus haben - in dem Teil des öffentlichen Sektors, zu dem auch die zentrale Staatsverwaltung zählt (Fonction publique de l'État). Seit 2012 haben aber die Beschäftigten mit zeitlich begrenzten Verträgen Zugang zu zeitlich unbefristeten Verträgen.³⁷ In Spanien war einer der Hauptgründe für die Vereinbarung zwischen Regierung und Gewerkschaften im März 2017 über eine deutliche Steigerung der Zahl neuer fester Stellen im öffentlichen Sektor, dass der Anteil der Mitarbeiter/-innen mit zeitlich befristeten Verträgen mit 25% zu hoch war.

Die Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor haben in zahlreichen Ländern ebenfalls zu Lohnkürzungen und/oder Lohnstopps für die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung geführt, zu diesen Ländern zählen das Vereinigte Königreich, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland, Frankreich, Irland, Rumänien, die Tschechische Republik, Litauen, Lettland und Estland. Der Bericht von EU-OSHA und Eurofound weist darauf hin, dass „die Aussichten auf gute berufliche Aufstiegsmöglichkeiten und eine gute Vergütung für die geleistete Arbeit Hand mit einer positiven Wahrnehmung der Arbeitsbedingungen gehen und damit auch die Wahrscheinlichkeit abnimmt, dass über negative Auswirkungen auf die Gesundheit und das Wohlergehen und besonders über eine schlechte mentale Verfassung berichtet wird.“ Wer das Gefühl hat, für seine Leistung nicht angemessen entlohnt zu werden, berichtet eher über gegenteilige Auswirkungen. So ist es zum Beispiel bemerkenswert, dass in der 2015 durchgeführten Civil Service People's Survey im Vereinigten Königreich lediglich 25% der Befragten der Aussage zustimmten, „im Vergleich zu Personen, die eine ähnliche Tätigkeit in anderen Organisationen ausführen, habe ich das Gefühl, dass meine Vergütung angemessen ist.“ Dieser Zustimmungswert ist seit 2009 mit damals 33% zurückgegangen.

Umfrage zu neuen und aufkommenden Risiken

Eine weitere Untersuchung psychosozialer Risikofaktoren liefert die Zweite Europäische Unternehmensbefragung über neue und aufkommende Risiken (ESENER-2). Diese wurde 2014 von EU-OSHA durchgeführt, und im Unterschied zu der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen, die die Arbeitnehmer/-innen befragt, wendet sich ESENER-2 an diejenigen, „die am besten über Sicherheit und Gesundheit an ihrem Arbeitsplatz Bescheid wissen. Das können Inhaber/-innen von Betrieben, Manager/-innen, Arbeitsschutzbeauftragte ohne leitende Funktion oder auch Arbeitnehmervertreter/-innen sein.“

ESENER-2 hat die Prävalenz sieben psychosozialer Risikofaktoren in Europa untersucht. Es stellte sich heraus, dass nicht nur die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung diesen Risiken ausgesetzt waren, sondern dass - mit der einen Ausnahme Überstunden oder unregelmäßige Arbeitszeiten - diese psychosozialen Risiken an Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung mit höherer Wahrscheinlichkeit festzustellen waren als in der Wirtschaft insgesamt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2 Psychosoziale im Betrieb vorhandene Risikofaktoren (% Betriebe, EU-28)

| | Öffentliche Verwaltung | Alle |
|--|------------------------|------|
| | | |

³⁶ Use of consultants and temporary staff, Thirty-sixth Report of Session 2015–16, House of Commons, April 2016

³⁷ L'emploi dans la fonction publique en 2015, INSEE

| | | |
|--|----|----|
| 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 ethnischer Herkunft | 4 | 2 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | | |

Der Umgang mit schwierigen Kunden/-innen, Patienten/-innen, Schüler/-innen usw. war der am häufigsten anzutreffende psychologische Risikofaktor, zwei Drittel (68%) der Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung berichteten darüber. Es folgten Arbeiten unter Zeitdruck, genannt von der Hälfte (49%) der Befragten, und schlechte Kommunikation, beklagt von mehr als einem Viertel (27%) der Befragten. Ein Fünftel der Einrichtungen (19%) berichtete über fehlende Möglichkeiten für die eigene Arbeitsgestaltung, ein etwa gleich hoher Anteil kritisiert Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten. Über Beschäftigungsunsicherheit wurde ebenfalls in 19% der Einrichtungen berichtet. Das war ein höherer Prozentsatz als in der Wirtschaft insgesamt (15 %) und erlaubt den Schluss, dass die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor nicht mehr sicher sind. Selbst über Diskriminierung (4% der Einrichtungen) wurde in der öffentlichen Verwaltung öfter geklagt als in der Wirtschaft insgesamt.

Es gab deutliche Unterschiede zwischen den Ländern bei der Prävalenz der Risikofaktoren in den jeweils erfassten Bereichen (siehe Tabelle 3).

Der Umgang mit schwierigen Kunden/-innen oder Dienstleistungsnutzer/-innen wurde in zehn Ländern (Estland, Lettland, Malta, Ungarn, Polen, Deutschland, Niederlande, Bulgarien, VK und Zypern) von den Mitarbeiter/-innen in mehr als 75% der Einrichtungen als problematisch gesehen. Am anderen Ende der Skala gab es nur in 50% der Einrichtungen in Finnland und 30% der Einrichtungen in Luxemburg Berichte über derartige Probleme.

In gleicher Weise wird auch Zeitdruck in einigen Ländern öfter als Risikofaktor identifiziert als in anderen. Fast alle Befragten (95%) sehen dies in Dänemark als ein Problem an, und in weiteren sechs Ländern (Finnland, Niederlande, Malta, Kroatien, Schweden und Bulgarien) war mehr als 70% der Antworten zu entnehmen, dass Zeitdruck als Risikofaktor wahrgenommen wird. Es gab aber weitere sechs Länder (Slowakei, Spanien, Frankreich, Italien, Tschechische Republik und Litauen), in denen weniger als 40% der Befragten Zeitdruck als Risikofaktor einschätzten.

Schlechte Kommunikation oder Zusammenarbeit wurde als ein relativ häufiges Problem in den nordischen Ländern angesehen, an der Spitze liegt hier Schweden mit 56% der Einrichtungen, die darüber berichten. In der Tschechischen Republik (3%) und Litauen (0%) scheint dieses Problem kaum zu existieren.

Die Situation stellt sich ähnlich dar, wenn es um die fehlende Möglichkeit von Beschäftigten geht, selbst Einfluss auf das Arbeitstempo und den Arbeitsprozess zu nehmen. Auch dies ist in Schweden ein relativ häufiges Problem mit 41% der Einrichtungen, die dies melden. In Dänemark, Irland und den Niederlanden liegen die Raten über 30%. Österreich (6%) und Zypern (2%) bilden hingegen das Schlusslicht.

Die Rangliste bei Überstunden oder unregelmäßigen Arbeitszeiten bietet ein geringfügig anderes Bild. Dänemark erreicht auch hier fast den oberen Rang mit 42% der Einrichtungen, in denen dies als Problem gesehen wird, direkt hinter Malta mit 44%. In diesem Bereich liegt Schweden aber auf den hinteren Plätzen mit nur 28%. Die Länder, in denen die Arbeitszeiten am seltensten als Problem genannt werden, sind Spanien (8%) und Polen und Italien mit nur 7%.

Einer der interessantesten Bereiche mit einem klaren Unterschied der Antworten zwischen den Ländern ist die Beschäftigungsunsicherheit. Es gibt einige Länder, in denen dies oft als Risikofaktor in der öffentlichen Verwaltung genannt wird. Es überrascht wahrscheinlich nicht, dass Griechenland diese Liste anführt. 58% der Befragten nannten die Beschäftigungsunsicherheit als einen Risikofaktor, aber es gibt mit Estland, Lettland, dem Vereinigten Königreich und Kroatien weitere vier Länder, in denen mehr als 40% der Befragten die unsichere Beschäftigungslage als Risikofaktor einschätzen. Dagegen gibt es fünf Länder (Malta, Belgien, Deutschland, Luxemburg und Österreich), in denen weniger als 10% der Befragten die Beschäftigungsunsicherheit als einen Risikofaktor beschreiben.

Es ist aber ebenso wichtig zur Kenntnis zu nehmen, dass alle diese Zahlen die eigene Einschätzung der Befragten ihrer Situation widerspiegeln und dass diese durch nationale Standpunkte zu der Frage beeinflusst wird, was als akzeptabel angesehen wird.

Dies erscheint besonders zutreffend im Hinblick auf die Frage der Diskriminierung. Der Fragebogen wollte hier wissen, ob „Diskriminierung zum Beispiel wegen Geschlecht, Alter oder ethnischer Herkunft“ innerhalb der Einrichtung vorkomme. Insgesamt antworteten nur 4% der Befragten mit Ja, aber die höchste Bestätigung kam aus dem Vereinigten Königreich (11%), den Niederlanden (10%) und Schweden (8%) - alles Länder mit einem hohen Sensibilisierungsgrad für Diskriminierung. Es könnte deshalb sein, dass in diesen Antworten ein ausgeprägteres Problembewusstsein und nicht unbedingt das tatsächliche Ausmaß der Diskriminierung erkennbar wird.

Tabelle 3 Psychosoziale Risikofaktoren in Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung nach Ländern (% Einrichtungen)

| | Umgang mit schwierigen Kunden/-innen, Patienten/-innen, Schülern/-innen usw. | Zeitdruck | Schlechte Kommunikation oder Zusammenarbeit innerhalb der Organisation | Fehlende Gestaltungsmöglichkeiten des Arbeitsumfelds und der Arbeitsprozesse durch die Beschäftigten | Beschäftigungsunsicherheit | Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten | Diskriminierungen aufgrund von Alter, Geschlecht oder ethnischer Herkunft |
|-----------------------|--|-----------|--|--|----------------------------|---|---|
| Österreich | 68 | 54 | 20 | 6 | 2 | 12 | 3 |
| Belgien | 74 | 47 | 29 | 21 | 9 | 23 | 5 |
| Bulgarien | 78 | 72 | 10 | 25 | 29 | 18 | 0 |
| Kroatien | 66 | 75 | 19 | 9 | 41 | 20 | 1 |
| Zypern | 76 | 59 | 27 | 2 | 21 | 34 | 7 |
| Tschechische Republik | 73 | 25 | 3 | 11 | 28 | 20 | 0 |

| | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Dänemark | 73 | 95 | 48 | 37 | 39 | 42 | 4 |
| Estland | 93 | 65 | 37 | 24 | 54 | 15 | 2 |
| Finnland | 46 | 84 | 43 | 24 | 31 | 18 | 2 |
| Frankreich | 64 | 35 | 28 | 17 | 14 | 18 | 6 |
| Deutschland | 79 | 63 | 28 | 18 | 6 | 24 | 3 |
| Griechenland | 70 | 52 | 37 | 24 | 58 | 26 | 3 |
| Ungarn | 80 | 43 | 9 | 14 | 22 | 18 | 1 |
| Irland | 73 | 67 | 34 | 33 | 26 | 20 | 2 |
| Italien | 52 | 33 | 30 | 13 | 12 | 7 | 1 |
| Lettland | 83 | 54 | 20 | 28 | 46 | 32 | 3 |
| Litauen | 65 | 21 | 0 | 10 | 36 | 10 | 0 |
| Luxemburg | 30 | 44 | 37 | 19 | 4 | 23 | 9 |
| Malta | 81 | 76 | 16 | 20 | 10 | 44 | 0 |
| Niederlande | 78 | 78 | 40 | 31 | 25 | 32 | 10 |
| Polen | 80 | 56 | 12 | 16 | 17 | 7 | 0 |
| Portugal | 59 | 41 | 26 | 20 | 32 | 22 | 2 |
| Rumänien | 62 | 47 | 22 | 12 | 17 | 23 | 1 |
| Slowakei | 55 | 39 | 11 | 13 | 21 | 24 | 0 |
| Slowenien | 60 | 51 | 24 | 23 | 16 | 23 | 0 |
| Spanien | 62 | 39 | 31 | 21 | 15 | 8 | 0 |
| Schweden | 65 | 74 | 56 | 41 | 28 | 28 | 8 |
| VK | 78 | 66 | 34 | 26 | 42 | 33 | 11 |
| EU 28 | 68 | 49 | 27 | 19 | 19 | 19 | 4 |
| ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | | | | | | | |

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass diese Zahlen sich auf die öffentliche Verwaltung insgesamt beziehen, und dass es schwieriger ist, Zahlen speziell für die zentrale Staatsverwaltung zu bekommen. Trotzdem liefert die in Frankreich 2013 durchgeführte Erhebung über Beschäftigungsbedingungen und die Erhebung des Schwedischen Zentralamts für Arbeitsumwelt Zahlen, die einen direkten Vergleich zwischen dem Vorkommen psychosozialer Risiken in der zentralen Staatsverwaltung und der Privatwirtschaft insgesamt erlauben. Einige dieser wichtigen Elemente sind in den Boxen 1 und 2 beschrieben.

Box 1: Psychosoziale Risiken in der französischen zentralen Staatsverwaltung

Wer in wichtigen Bereichen der zentralen Staatsverwaltung in Frankreich arbeitet, ist im Allgemeinen eher psychosozialen Risiken ausgesetzt als die Beschäftigten in der Privatwirtschaft. In der Tat sind die Arbeitnehmer/-innen dort im Allgemeinen stärker belastet als im öffentlichen Sektor insgesamt. Die Vergleiche beziehen sich auf drei Berufsfelder, die von Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung dominiert werden: öffentliche Finanzen; Justiz, Sicherheits- und Verteidigungssektor einschließlich Polizei und Feuerwehren; und Streitkräfte.³⁸

³⁸ Zum Zwecke eines internationalen Vergleichs kann der Teil des französischen öffentlichen Sektors, der der zentralen Staatsverwaltung (fonction publique d'État -FPE) am ehesten entspricht, leider nicht verwendet werden, da er ebenfalls eine große Zahl von Lehrkräften mit einbezieht, die in anderen Ländern nicht als Angehörige der zentralen Staatsverwaltung gelten.

Tabelle 4 beschreibt, in welchem Ausmaß einige der in der Erhebung über Beschäftigungsbedingungen untersuchten psychologischen Risiken im privaten Sektor, im öffentlichen Sektor insgesamt und bei denen in öffentlichen Finanzen sowie Justiz und Sicherheits- und Verteidigungssektor zu finden sind. Dabei werden nicht die Antworten auf alle Fragen geliefert, da in einigen Bereichen die Informationen nicht in vergleichbarer Weise vorliegen. Man erhält jedoch eine Vorstellung von den psychischen Risiken in einigen wichtigen Bereichen der zentralen Staatsverwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft.

Die Tabelle zeigt, dass - mit Ausnahme eines einzigen Stressfaktors „Ausführung von Tätigkeiten, die man missbilligt“ - diese psychosozialen Risiken in Frankreich im öffentlichen Sektor häufiger vorkommen als im privaten Sektor, wenngleich der Unterschied im Bereich der Arbeitsintensität („Arbeit unter Zeitdruck ausführen“) nur gering ist.

Schaut man sich die einzelnen Bereiche des öffentlichen Sektors an, so scheint die Arbeitsintensität ein spezifisches Problem in der Justiz zu sein - hier geben 65,7% der Befragten an, dass sie ihre Arbeit unter Zeitdruck bewältigen müssen im Vergleich zu 46,2% im privaten Sektor und geringfügig höheren Zahlen im Bereich öffentliche Finanzen (47,7%) und im Sicherheits- und Verteidigungssektor (49,4%). Dies wird durch die Antworten auf die Frage bestätigt, ob man als Beschäftigte/r seine Arbeit mit der gebotenen Sorgfalt ausführen kann. Knapp über ein Viertel (26,9%) der Befragten im privaten Sektor erklärten, dass sie ihre Arbeit überstürzt ausführen müssen, aber auf die Beschäftigten in der Justiz traf das zur Hälfte zu (50,4%). Im Bereich öffentliche Finanzen war dieser Anteil 37,6%, für den Sicherheits- und Verteidigungssektor 31,8%. Geht es um die Frage, ob man als einzelner Beschäftigter Tätigkeiten ausführen muss, die man missbilligt, so ist das Ergebnis beruhigend - niemand gab an, dieses Problem zu haben. Allerdings gab jede/-r achte Mitarbeiter/-in (13,3%) im Bereich der öffentlichen Finanzen an, dass dies der Fall sei, und mehr als jeder Sechste (17,4%) im Sicherheits- und Verteidigungssektor.

Die Beschäftigungssicherheit scheint in diesen einzelnen Bereichen kein Problem zu sein, für öffentliche Finanzen, Justiz sowie Sicherheits- und Verteidigungssektor werden unterdurchschnittliche Werte genannt. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Beschäftigten in diesen Bereichen keine Erfahrungen mit organisatorischen Veränderungen machen mussten. Umstrukturierungen oder Standortverlegungen in den letzten 12 Monaten betreffen öffentliche Finanzen zu 22,9% und Sicherheit und Verteidigung zu 19,1% und liegen damit über dem Durchschnitt des Privatsektors (13,6%), im Justizapparat mit 6,3% jedoch darunter. In allen drei Bereichen gibt es aber häufiger technisch bedingte Veränderungen als im Privatsektor.

Die Informationen über Arbeitsbeziehungen - Beziehungen zu Vorgesetzten und Kollegen/-innen - sind im Hinblick auf Vergleiche zwischen dem privaten Sektor und den Bereichen öffentliche Finanzen, Justiz und Sicherheits- und Verteidigungssektor begrenzt. Im Vergleich zum öffentlichen Sektor insgesamt scheint die Situation im Bereich der öffentlichen Finanzen und besonders in der Justiz besser zu sein, jedoch zumindest hinsichtlich der Beziehungen zu Vorgesetzten schlechter im Sicherheits- und Verteidigungssektor.

Geht es um die emotionalen Anforderungen, die die Arbeit den Beschäftigten abverlangt, zeigen sich die Unterschiede zwischen dem privaten Sektor und den öffentlichen Finanzen, Justiz, Sicherheit und Verteidigung jedoch am deutlichsten. Während nur etwas mehr als ein Viertel (26,9%) der Befragten in der Privatwirtschaft ihr Verhältnis zum Publikum als angespannt bezeichnete, sind es in der Justiz drei Viertel (75,7%), im Sicherheits- und Verteidigungssektor mehr als die Hälfte (53,4%) und im Bereich der öffentlichen Finanzen 42,8%. Wer in der Justiz und im Bereich Sicherheit- und Verteidigung beschäftigt ist, muss eher damit rechnen, dass er seine Gefühle nicht zeigen darf. Dies betrifft allerdings nicht die Mitarbeiter/-innen im Be-

reich der öffentlichen Finanzen. In welchem Ausmaß Mitarbeiter/-innen Kontakt zu Menschen in Notlagen haben, ist für alle Bereiche deutlich höher als in der Privatwirtschaft: Zwei Drittel (66,7%) der Beschäftigten in öffentlichen Finanzen berichten darüber, fast drei Viertel (73,2%) im Bereich Sicherheit und Verteidigung und ein außerordentlich hoher Anteil (84,9%) der Beschäftigten in der Justiz.

Eine der Folgen dieses Kontaktes mit Menschen in Extremsituationen sind häufigere Fälle von Gewalt durch Dritte und Beleidigungen. Verbale Pöbeleien von Nutzer/-innen in den vergangenen 12 Monaten sind im öffentlichen Sektor insgesamt fast doppelt so häufig zu erleben (28,6%) als im privaten Sektor (15,4%) und kommen in der zentralen Staatsverwaltung sogar noch häufiger vor - 33,2% öffentliche Finanzen, 44,1% Justiz und 49,9% Sicherheit und Verteidigung. Körperliche und sexuelle Übergriffe kommen im öffentlichen Sektor mit 4,6% fast doppelt so oft vor wie in der Privatwirtschaft (1,9%). Diese Angriffe finden nur selten im Bereich der öffentlichen Finanzen (0,4%) und im Justizapparat offensichtlich überhaupt nicht statt, sind aber extrem häufig im Bereich Sicherheit und Verteidigung - hier berichtet jeder Fünfte (19,5%) darüber, dass er in den vergangenen 12 Monaten Opfer dieser Art Übergriffe war.

Tabelle 4 Vorkommen unterschiedlicher Arten psychosozialer Risiken im Privatsektor und im öffentlichen Sektor Frankreichs: 2013

| Art des psychosozialen Risikos | Privater Sektor | Öffentlicher Sektor | Öffentliche Finanzen | Justiz | Sicherheit & Verteidigung |
|---|-----------------|---------------------|----------------------|--------|---------------------------|
| Arbeitsintensität | | | | | |
| Ständiger oder häufiger Zwang der überstürzten Ausführung von Arbeiten | 46,2% | 46,7% | 47,7% | 65,7% | 49,4% |
| Autonomie und Flexibilität | | | | | |
| Wie gesetzte Ziele erreicht werden, kann in eigener Entscheidungsfreiheit bestimmt werden | 78,5% | 83,7% | k.A. | k.A. | k.A. |
| Arbeitsbeziehungen | | | | | |
| Die geleistete Arbeit wird nicht angemessen wertgeschätzt | 28,3% | 31,5% | k.A. | k.A. | k.A. |
| Angespanntes Verhältnis zum/r Vorgesetzten | k.A. | 27,5% | 25,8% | 9,5% | 37,8% |
| Angespanntes Verhältnis zu Kollegen/-innen | k.A. | 25,4% | 21,3% | 13,3% | 25,8% |
| Beleidigungen seitens der Kollegen/-innen oder Vorgesetzten in den letzten 12 Monaten | 12,2% | 15,2% | 9,9% | 2,7% | 16,9% |
| Emotionale Anforderungen und Gewalt am Arbeitsplatz | | | | | |
| Angespanntes Verhältnis zu den Nutzer/-innen | 26,9% | 42,8% | 42,8% | 75,7% | 53,4% |
| Beleidigungen seitens der Nutzer/-innen in den letzten 12 Monaten | 15,4% | 28,6% | 33,2% | 44,1% | 49,9% |
| Opfer körperlicher oder sexueller Übergriffe seitens der Nutzer/-innen | 1,9% | 4,6% | 0,4% | 0,0% | 19,5% |
| Zwang zur Unterdrückung von Gefühlen, Vorgabe guter Laune | 29,1% | 35,5% | 32,1% | 48,2% | 41,5% |
| Umgang mit Menschen in Notlagen | 37,9% | 66,7% | 67,5% | 84,9% | 73,2% |
| Ethische Konflikte | | | | | |

| Art des psychosozialen Risikos | Privater Sektor | Öffentlicher Sektor | Öffentliche Finanzen | Justiz | Sicherheit & Verteidigung |
|--|-----------------|---------------------|----------------------|--------|---------------------------|
| Ständiger oder häufiger Zwang, Arbeiten nicht mit der gebotenen Sorgfalt ausführen zu müssen | 26,9% | 30,6% | 37,6% | 50,4% | 31,8% |
| Zwang zur Ausführung von Tätigkeiten, die man missbilligt | 9,9% | 9,5% | 13,3% | 0,0% | 17,4% |
| Wirtschaftliche Unsicherheit und organisatorische Veränderungen | | | | | |
| Angst vor Verlust des Arbeitsplatzes in den nächsten 12 Monaten | 27,1% | 15,2% | 8,5% | 0,0% | 9,2% |
| Umstrukturierung oder Standortverlegung in den letzten 12 Monaten | 13,6% | 14,8% | 22,9% | 6,3% | 17,5% |
| Technische Veränderungen in den letzten 12 Monaten | 13,7% | 15,3% | 27,8% | 23,9% | 19,1% |
| Quellen: Coutrot, T., Davie, E., Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique, Dares Analyses n°102, décembre 2014 and Davie, E., Les risques psychosociaux dans la fonction publique, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres, édition 2014, DGAFF, décembre 2014. | | | | | |

Box 2 Psychosoziale Risiken in der schwedischen zentralen Staatsverwaltung

Die Erhebung des Schwedische Zentralamts für Arbeitsumwelt basiert auf einer groß angelegten Befragung der Erwerbsbevölkerung und wird alle zwei Jahre ausgeführt. Sie erlaubt ebenfalls einen Vergleich zwischen der zentralen Staatsverwaltung (Statlig) und der Privatwirtschaft. Diese Erhebung ist deshalb so interessant, weil sie auf den Antworten einzelner Mitarbeiter/-innen beruht und auf diese Weise Unterschiede zwischen Männern und Frauen ermittelt werden können (siehe Tabelle 5).

Betrachtet man zunächst die Unterschiede zwischen dem privaten Sektor und der zentralen Staatsverwaltung, wird schnell deutlich, dass es im Hinblick auf Stress nur geringe Unterschiede zwischen dem privaten Sektor und der zentralen Staatsverwaltung gibt, obwohl die Beschäftigten in der Staatsverwaltung seltener die Möglichkeiten für eine kurze Pause haben als die Kollegen/-innen in der Privatwirtschaft (40% im Vergleich zu 49%). Die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung scheinen durch ihre Vorgesetzten und Kollegen/-innen stärker motiviert zu werden als die Arbeitnehmer/-innen in der Privatwirtschaft, aber sie erfahren weniger Wertschätzung durch Nutzer/-innen und Kollegen/-innen und arbeiten doppelt so oft mit Personen zusammen, die krank sind oder Probleme haben (33% im Vergleich zu 15%). Es mag auch überraschend sein, dass Beschäftigte in der zentralen Staatsverwaltung offenbar öfter Diskriminierungen - zumindest im Hinblick auf Geschlecht und Alter - ausgesetzt sind und es fast doppelt so viele Fälle wie im privaten Sektor gibt, wobei 8% der Mitarbeiter/-innen in der zentralen Staatsverwaltung wegen ihres Geschlechts und 9% aufgrund ihres Alters diskriminiert werden. Die Beschäftigten in der Staatsverwaltung tragen auch häufiger Konflikte mit ihren Kollegen/-innen aus und erleben mit einer dreifach höheren Wahrscheinlichkeit Gewalt oder Androhungen von Gewalt als ihre Kollegen/-innen in der Privatwirtschaft - 22% in der zentralen Staatsverwaltung im Gegensatz zu 8% im privaten Sektor. Auch die Wahrscheinlichkeit, Mobbingopfer zu werden, ist in der Staatsverwaltung höher - 12% der Beschäftigten dort haben Erfahrungen damit, während es in der Privatwirtschaft nur 8% sind.

Insgesamt überwiegen die Bereiche, in denen die zentrale Staatsverwaltung schlechter abschneidet, eindeutig die wenigen Bereiche, in denen sie besser punktet.

Untersucht man die Situation von Männern und Frauen in der zentralen Staatsverwaltung, so ergeben sich die deutlichsten Unterschiede bei der sexuellen Belästigung und bei Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts. Insgesamt berichteten 9% der Frauen über sexuelle Übergriffe in den vergangenen 12 Monaten im Vergleich zu 1% bei den Männern. Ein bemerkenswerter Aspekt dieses Ergebnisses ist aber darin zu sehen, dass die Täter bei diesen Vorfällen nicht die Vorgesetzten oder Kollegen/-innen waren. Der Unterschied zwischen Männern und Frauen war auch im Bereich der Diskriminierung wegen des Geschlechts fast ebenso groß, 12% der Frauen berichteten darüber, aber nur 3% der Männer. Ein weiterer bemerkenswerter Unterschied war darin zu sehen, dass zwar mehr Frauen als Männer darüber berichteten, 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.

Tabelle 5 Vorkommen einiger psychosozialer Risiken in der zentralen Staatsverwaltung und im privaten Sektor: prozentualer Anteil der Beschäftigten (2015)

| | Privater Sektor | Zentrale Staatsverwaltung | | |
|--|-----------------|---------------------------|--------|--------|
| | Gesamt | Männer | Frauen | Gesamt |
| Stress | | | | |
| Möglichkeit der eigenen Festlegung des Arbeitstempos (mindestens die Hälfte der Zeit) | 49 | 42 | 49 | 46 |
| Arbeit ist so stressig, dass keine Zeit für ein Gespräch bleibt und man an nichts anderes als die Arbeit denkt | 33 | 25 | 37 | 32 |
| Möglichkeit für kurze Pausen (mindestens die Hälfte der Zeit) | 49 | 34 | 44 | 40 |
| Arbeit erfordert die gesamte Aufmerksamkeit und Konzentration (fast die gesamte Zeit) | 43 | 29 | 50 | 40 |
| Unterstützung und soziale Beziehungen | | | | |
| Selten oder keine Gelegenheit, sich bei schwierigen Aufgaben beraten und unterstützen zu lassen | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Selten oder niemals Motivation durch das Management | 35 | 24 | 31 | 28 |
| Selten oder niemals Motivation durch die Kollegen/-innen | 18 | 15 | 8 | 11 |
| Selten oder niemals Informationen vom Management oder Vorgesetzten darüber, welche Aufgaben Priorität haben. | 34 | 31 | 40 | 36 |
| Management zeigt Wertschätzung der Arbeit (wöchentlich) | 37 | 36 | 32 | 34 |
| Andere Kollegen/-innen, Nutzer/-innen, Kunden/-innen usw. zeigen Wertschätzung der Arbeit (wöchentlich) | 65 | 58 | 61 | 59 |
| Arbeit mit Personen, die krank sind oder Probleme haben | 15 | 30 | 35 | 33 |
| Diskriminierung | | | | |
| Diskriminierung aufgrund des Geschlechts | 4 | 3 | 12 | 8 |
| Diskriminierung aufgrund der geschlechtlichen Identität | 1 | . | . | 1 |
| Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft | 2 | 3 | 4 | 3 |
| Diskriminierung aufgrund der Religion/des Glaubens | 2 | . | 2 | 2 |
| Diskriminierung aufgrund einer Behinderung | 1 | . | . | . |
| Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung | . | . | . | . |
| Diskriminierung aufgrund des Alters | 5 | 8 | 10 | 9 |
| Konflikte, Gewalt, Mobbing und Belästigung | | | | |

| | | | | |
|--|----|----|----|----|
| Konflikte/Zusammenstöße mit dem Management in den letzten 12 Monaten | 26 | 33 | 24 | 28 |
| Konflikte/Zusammenstöße mit Kollegen/-innen in den letzten 12 Monaten | 31 | 43 | 39 | 41 |
| Konflikte/Zusammenstöße mit anderen (Nutzer/-innen/Kunden/-innen) in den letzten 12 Monaten* | 32 | 35 | 35 | 35 |
| Gewalt oder Gewaltandrohung in den letzten 12 Monaten* | 8 | 25 | 20 | 22 |
| Mobbing (feindliche verbale Äußerungen und Handlungen) | 8 | 10 | 14 | 12 |
| Sexuelle Belästigung durch Vorgesetzte oder Kollegen/-innen in den letzten 12 Monaten* | 2 | . | . | . |
| Sexuelle Belästigung durch Dritte in den letzten 12 Monaten* | 4 | 1 | 9 | 5 |
| *Mindestens einmal | | | | |
| Quelle: The Work Environment 2015 : Arbetsmiljöstatistik Rapport 2016 (Table 10.3) | | | | |

Der Rahmen für den Umgang mit psychosozialen Risiken

Dieser Teil beschreibt den Kontext für den Umgang mit psychosozialen Risiken, untersucht die bestehenden rechtlichen Schutzmechanismen und die verfügbaren institutionellen Hilfsangebote sowie die Kollektivvereinbarungen, die geschlossen wurden. So weit wie möglich wird zunächst die Situation auf der europäischen Ebene geschildert, bevor nationale Beispiele angeführt werden.

Rechtsrahmen

Europäische Ebene

Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gehören zu den Grundrechten in der Europäischen Union, denn 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 ein umfangreiches Regelwerk europäischer Arbeitsschutzgesetze, bestehend aus der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG und einer Reihe von Einzelrichtlinien, in denen es um Themen wie die Arbeit an Bildschirmgeräten und Lärm geht.

Es gibt keine vergleichbare Einzelrichtlinie zu psychosozialen Risiken, aber die Rahmenrichtlinie beinhaltet „alle Risiken“ (Erwägungsgrund 15) und beträchtliche Auflagen für die Arbeitgeber. In Artikel 5(1) heißt es: „Der Arbeitgeber hat für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer hinsichtlich aller arbeitsbezogenen Aspekte zu sorgen“. Artikel 6(1) führt aus: „Im Rahmen seiner Verpflichtungen trifft der Arbeitgeber die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer erforderlichen Maßnahmen, einschließlich der Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren, zur Information und zur Unterweisung sowie der Bereitstellung einer geeigneten Organisation und der erforderlichen Mittel.“

Das bedeutet, dass nach europäischem Recht psychosoziale Risiken in den Gesundheits- und Sicherheitsstrategien von Organisationen berücksichtigt werden müssen, zumal der Europäische Gerichtshof in einer Rechtssache entschieden hat, dass Gesundheit der Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens ist (EuGH, Rechtssache C84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Absatz 15).

Neben den Rechtsvorschriften für den Arbeitsschutz ist auch die europäische Gesetzgebung zu Gleichstellung und Nichtdiskriminierung für den Umgang mit psychosozialen Risiken in Verbindung mit Belästigung oder Diskriminierung relevant. Die neugefasste Richtlinie über Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen (2006/54/EG) sowie die beiden Antidiskriminierungsrichtlinien, in denen es um Religi-

on oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Orientierung (2000/78/EG) und Rasse oder ethnisch Herkunft (2000/43/EG) geht, befassen sich mit Diskriminierungen und beinhalten auch Abschnitte über Belästigung. Alle drei definieren Belästigung übereinstimmend als „unerwünschte Verhaltensweisen ... die bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.“ Diese Belästigung wird als Diskriminierung angesehen und ist deshalb verboten, wenn sie mit verschiedenen Merkmalen wie Rasse, Geschlecht und Alter zusammenhängt, wie sie in diesen Richtlinien beschrieben werden.

Nationale Ebene

Alle EU-Mitgliedstaaten haben die Rahmenrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Das bedeutet, dass psychosoziale Risiken implizit durch die Rechtsetzung in allen Mitgliedstaaten erfasst werden. So bestätigt der Leitfaden der spanischen Arbeitsschutzbehörde (ITSS) zu psychosozialen Risiken, dass es keine speziellen spanischen Gesetze für die Abwendung dieser Risiken gibt. In dem Leitfaden heißt es aber, dass diese implizit im Gesetz über die Verhütung von Gefahren am Arbeitsplatz (Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales), das die EU-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) umsetzt, berücksichtigt werden.³⁹

Eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten (19 von 28) ist jedoch weitergegangen und hat - wie Tabelle 6 zeigt - einen Verweis auf psychosoziale Risiken oder bestimmte Aspekte dieser Risiken in ihre Arbeitsschutzvorschriften aufgenommen. Lediglich die neun Staaten Bulgarien, Zypern, die Tschechische Republik, Griechenland, Irland, Rumänien, Slowakei, Spanien und das Vereinigte Königreich haben darauf verzichtet.

In einigen Fällen wie Lettland und Malta beschränkt sich die Referenzierung 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.

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.“

Als weiterer wichtiger Punkt ist zu erwähnen, dass in einer Reihe von Ländern in letzter Zeit Rechtsvorschriften geändert wurden und psychosoziale Risiken jetzt stärker berücksichtigt werden. Das ist der Fall in Österreich mit einer Änderung der Gesetze 2012, Belgien (2014), Kroatien (2014), Dänemark (2013), Frankreich (sexistisches Verhalten wurde 2016 mit berücksichtigt), Deutschland (2013) und Slowenien (2011). 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. Diese Entwicklungen lassen den Schluss zu, dass die Gesetzgeber inzwischen immer öfter erkennen, dass es einen eindeutigeren Rechtsrahmen für den Umgang mit psychosozialen Risiken geben muss.

³⁹ Guía de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre Riesgos Psicosociales, 2012

Tabelle 6 Hinweise auf psychosoziale Risiken oder Aspekte psychosozialer Risiken in nationalen Rechtsvorschriften

| Land | Allgemeine Gesetzeslage |
|------------|---|
| Österreich | Änderungen des Arbeitsschutzgesetzes (ASchG), die 2012 eingeführt wurden und am 1.1.2013 in Kraft getreten sind, haben der psychischen Gesundheit und der Prävention arbeitsbedingter psychischer Belastungen einen höheren Stellenwert bei der Gewährleistung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verliehen. Diese Änderungen (siehe BGBl. I Nr. 118/2012) stellen klar, dass zur Gesundheit sowohl die körperliche als auch die psychische Gesundheit gehören. Ebenfalls wird jetzt gefordert, dass nach Zwischenfällen wie Angriffen oder einer hohen Zahl von Beschwerden beurteilt werden muss, ob die bisherigen Maßnahmen zur Prävention noch geeignet sind. |
| Belgien | Durchgreifende Änderungen des Gesetzes zu psychosozialen Risiken wurden durch die Gesetze vom 28. Februar 2014 und vom 28. März 2014 sowie durch das Königliche Dekret vom 10. April 2014 vollzogen. Diese traten am 1. September 2014 in Kraft. Damit zählten psychosoziale Risiken zu den Kernrisiken für die Gesundheit am Arbeitsplatz. Kapitel Vbis, in dem es bisher nur um Gewalt, Belästigung und sexuelle Belästigung ging, bezieht sich jetzt auch auf arbeitsbedingte psychosoziale Risiken einschließlich Stress, Gewalt, Belästigung und sexueller Belästigung. 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.“ |
| Kroatien | Stress wird detailliert in den Artikeln 51 und 52 des Arbeitsschutzgesetzes behandelt (Zakon o zaštiti na radu NN 71/2014), das 2014 verabschiedet wurde. Das Gesetz sieht vor, dass der Arbeitgeber Maßnahmen zur Prävention von Stress durchführen soll und dabei folgende Faktoren besonders berücksichtigen muss: Arbeitsorganisation einschließlich Arbeitsbelastung und Handlungsautonomie der Beschäftigten; Arbeitsbedingungen einschließlich Gefährdung durch Gewalt; Mitteilungen über bevorstehende Veränderungen; und subjektives Erleben sozialen Drucks und des Ausmaßes der Unterstützung. |
| Dänemark | Das dänische Arbeitsschutzgesetz von 2010 wurde 2013 geändert und dahingehend erweitert, dass es „die physischen und psychischen Arbeitsbedingungen“ berücksichtigt. Erfasst werden damit „Gewalt, Bedrohungen oder sonstiges ausfallendes Verhalten“ auch außerhalb des Arbeitsplatzes. |
| Estland | Das estländische Gesetz über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (1999) sieht vor, dass „am Arbeitsplatz einwirkende physikalische, chemische, biologische, physiologische und psychische Faktoren das Leben oder die Gesundheit der Beschäftigten oder anderer Personen in der Arbeitsumgebung nicht in Gefahr bringen dürfen“, und definiert psychische Faktoren als „eintönige Arbeit oder Arbeit, die den Fähigkeiten von Mitarbeiter/-innen nicht entspricht, schlechte Arbeitsorganisation, längeres isoliertes Arbeiten oder ähnliche Faktoren, die die psychische Verfassung eines/r Beschäftigten negativ verändern können.“ |
| Finnland | Das finnische Arbeitsschutzgesetz (738/2002) schreibt vor, dass Gefährdungen der „physischen und psychischen Gesundheit der Arbeitnehmer/-innen“ zu beseitigen sind (Abschnitt 1) und bezieht sich dabei besonders auf Arbeitsbelastungen, Gewalt und Belästigung. Das Gesetz sieht vor, dass der Arbeitgeber Maßnahmen ergreifen muss, „sobald festgestellt wird, dass ein/e Arbeitnehmer/-in auf der Arbeit Belastungen ausgesetzt ist, die eine Gefährdung seiner oder ihrer gesunden Arbeitsbedingungen darstellen“ (Abschnitt 25); dass „Tätigkeiten, die mit offensichtlicher Androhung von Gewalt verbunden sind, so organisiert werden, dass Gewaltandrohungen und Gewaltfälle weitgehend vermieden werden (Abschnitt 27); und dass der Arbeitgeber „im Falle von Belästigungen oder eines anderen unangemessenen Verhaltens gegenüber einem/r Arbeitnehmer/-in am Arbeitsplatz mit der Folge einer Gefahr oder eines Risikos für die Gesundheit des/r Beschäftigten entsprechende Maßnahmen ergreifen muss (Abschnitt 28).“ |
| Frankreich | Die wichtigsten Rechtsvorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind in Frankreich Teil des Arbeitsgesetzes (Artikel L.4121-1 bis L.4121-5) und gehen nicht speziell auf psychosoziale Risiken ein, gleichwohl wurde Belästigung (harcèlement moral) als einer |

| Land | Allgemeine Gesetzeslage |
|-------------|---|
| | der Faktoren innerhalb der Arbeitsumgebung hinzugefügt, für die Arbeitgeber eine einheitliche allgemeine Präventionsstrategie entwickeln müssen. „Sexistisches Verhalten“ (agissements sexistes) wurde im Arbeitsgesetz von 2016 berücksichtigt. Neben der Rechtsetzung hat die Regierung zwei separate Kollektivvereinbarungen über Stress sowie Belästigung und Gewalt erweitert (siehe unten) und ebenfalls eine Vereinbarung zur Vermeidung psychosozialer Risiken im öffentlichen Sektor unterzeichnet. |
| Deutschland | Mit der Änderung vom Oktober 2013 schreibt das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) jetzt explizit 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). |
| Ungarn | Im Januar 2008 eingeführte Änderungen des Arbeitsschutzgesetzes Nr. 93/1993 (Munkavédelmi Törvény) sehen für den Arbeitgeber jetzt die Pflicht vor, psychosoziale Risiken zu berücksichtigen (§ 54(1d)) und sie zu definieren (§ 87(1h)). |
| Italien | Ein 2008 verabschiedetes Gesetz verpflichtet den Arbeitgeber dazu, arbeitsbedingten Stress zu berücksichtigen, wie er in der europäischen Vereinbarung 2004 zum gleichen Thema definiert wird (Artikel 28 des Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro –D.LGS 81/2008). Dies führte in einer weiteren Rechtsvorschrift (D. LGS 106/2009) dazu, dass die Evaluierung von arbeitsbedingtem Stress als eines der in der Sicherheitsstrategie (die alle Arbeitnehmer erarbeiten müssen) zu berücksichtigenden Elemente mit einzubeziehen ist. Diese Vorschrift trat am 1. Januar 2011 in Kraft. |
| Lettland | Das lettische Arbeitsschutzgesetz aus dem Jahre 2001 sieht vor, dass der Arbeitgeber bei der Risikoevaluierung „die Auswirkungen physikalischer, chemischer, psychischer, biologischer, physiologischer und sonstiger Faktoren der Arbeitsumgebung“ berücksichtigen muss. |
| Litauen | Das litauische Arbeitsschutzgesetz Nr. IX-1672, Juli 2003 in der gültigen Fassung beschreibt Arbeitsgesundheit u.a. als „Anpassung der Arbeitsumgebung an die physischen und psychischen Fähigkeiten der Arbeitnehmer/-innen.“ Spezielle psychosoziale Bewertungsleitlinien sind in separaten Verordnungen festgelegt (Nr. V-699/a1-241) |
| Luxemburg | Die Luxemburger Rechtsvorschriften zum Arbeitsschutz beziehen sich nicht explizit auf psychosoziale Risiken. Das im Jahre 2000 verabschiedete Gesetz (Loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l’occasion des relations de travail) hat jedoch sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz unter Strafe gestellt und wurde im Jahre 2006 erweitert, so dass jetzt auch generelle Belästigungen sanktioniert werden. Ein weiteres Gesetz aus dem Jahre 2006 (Artikel 4) macht deutlich, dass dies auch für Staatsbedienstete (fonctionnaires) gilt. |
| Malta | Das maltesische Arbeitsschutzgesetz (2000) beschreibt die „von einem Arbeitgeber zu ergreifenden Maßnahmen, um physische oder psychische arbeitsbedingte Krankheiten, Verletzungen oder Todesfälle zu vermeiden.“ |
| Niederlande | Das wichtigste Arbeitsschutzgesetz in den Niederlanden ist das Gesetz über die Arbeitsbedingungen (Arbeidsomstandighedenwet oder Arbowet in der jeweils gültigen Fassung). Es enthält einen speziellen Verweis auf „arbeitsbedingte psychosoziale Belastung“ (psychosociale arbeidsbelasting) und fordert vom Arbeitgeber eine Strategie, um diese Art von Belastung zu vermeiden oder zu begrenzen, falls eine Prävention nicht möglich ist (Artikel 3.2). Diese Vorschrift wurde 2007 eingeführt. |
| Polen | Das Arbeitsrecht gibt keinen Hinweis auf psychosoziale Risiken. Nach einer Gesetzesänderung 2003 steht der Arbeitgeber aber in der Pflicht, Maßnahmen gegen Mobbing am Arbeitsplatz zu ergreifen. |
| Portugal | Das wichtigste portugiesische Gesetz für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Lei Nr. 102/2009 vom 10. September 2009) nennt explizit psychosoziale Risiken und ergänzt die Liste mit Hinweisen an den Arbeitgeber, wie die Arbeit im Rahmen der allgemeinen Verpflichtungen (Artikel 15 (2)) an den Menschen anzupassen ist, um den Satz „zur Verringerung psychosozialer Risiken“. Dies wurde in späteren Rechtsvorschriften vom Januar 2014 (Lei Nr. 3/2014) weiter vertieft. Danach muss der Arbeitgeber dafür sorgen, dass die Exposition gegenüber chemischen, physikalischen und biologischen Stoffen sowie die Belastungen durch psychosoziale Risikofaktoren für die Arbeitnehmer/-innen kein Gesundheits- und Sicherheitsrisiko |

| Land | Allgemeine Gesetzeslage |
|-----------|--|
| | darstellen (Artikel 14 (2)). |
| Slowenien | Das slowenische Arbeitsschutzgesetz (Zakon o varnosti in zdravju pri delu 43/2011) sieht vor: „Der Arbeitgeber muss mit geeigneten Maßnahmen Fälle von Gewalt, Mobbing, Belästigung und andere Formen psychosozialer Risiken am Arbeitsplatz, die eine Bedrohung der Gesundheit der Beschäftigten darstellen können, verhindern, beseitigen und bewältigen.“ |
| Schweden | Das wichtigste schwedische Arbeitsschutzgesetz aus dem Jahre 1977 in der jeweiligen aktuellen Fassung (Arbetsmiljölagen) verwendet den Begriff psychosoziale Risiken nicht. Dort vielmehr auf „psychische Belastung“ hingewiesen mit der Feststellung: „Technologie, Arbeitsorganisation und Arbeitsinhalte müssen so gestaltet werden, dass die Arbeitnehmer/-innen nicht einer körperlichen oder psychischen Belastung ausgesetzt sind, die zu Erkrankungen oder Unfällen führen kann“ (Kapitel 2, Abschnitt 1). |

Die in Tabelle 6 beschriebenen Rechtsvorschriften gelten für Arbeitnehmer/-innen mit Standard-Arbeitsverträgen und in den meisten Ländern auch für die Beschäftigten in der zentralen Staatsverwaltung. Darauf wird teilweise auch explizit hingewiesen. In Schweden zum Beispiel lässt das Arbeitsschutzgesetz keinen Zweifel daran, dass es „auf jede Tätigkeit anzuwenden ist, bei der Beschäftigte Arbeiten im Auftrag eines Arbeitgebers ausführen“ (Kapitel 1, Abschnitt 2). In den Niederlanden gilt das wichtigste Arbeitsschutzgesetz (Gesetz über die Arbeitsbedingungen) sowohl für den öffentlichen Sektor als auch die Privatwirtschaft, denn es definiert einen Arbeitgeber, auf den dieses Gesetz zutrifft, als „die Partei, in deren Auftrag eine andere Person Arbeiten gemäß einem Arbeitsvertrag oder einer Bestellung nach öffentlichem Recht ausführt“ (Artikel 1).

Es gibt aber einige Länder, in denen dies nicht der Fall ist. In Österreich zum Beispiel gilt das allgemeine ArbeitnehmerInnenschutzgesetz nicht für die Vertragsbediensteten und Beamten des Bundes, für diese Gruppe gilt ein anderes spezifisches Gesetz (vgl. § 1 ASchG). Generell wird in der zentralen österreichischen Staatsverwaltung aber so verfahren, als ob dieses ASchG auch dort Anwendung fände.

So betrifft auch in Portugal das wichtige Arbeitsschutzgesetz (Lei Nr. 102/2009) nicht direkt den öffentlichen Sektor, sondern nur die Privatwirtschaft, die Genossenschaften und die Sozialwirtschaft (Artikel 3). Die Rechtsvorschriften für den öffentlichen Sektor (Lei Nr. 35/2014) vom Juni 2014 sehen aber vor, dass das allgemeine Arbeitsrecht einschließlich der Arbeitsschutzbestimmungen auch für den öffentlichen Sektor gilt vorbehaltlich aller spezifischen Bestimmungen des öffentlichen Rechts (Artikel 4). Weiterhin ist hier festgelegt, dass öffentliche Arbeitgeber die geltenden Gesundheits- und Sicherheitsnormen einhalten sollen (Artikel 82).

Es gibt ebenfalls Beispiele, bei denen die normal geltenden Rechtsvorschriften generell auch in der zentralen Staatsverwaltung gelten, jedoch mit einigen Ausnahmen. In Frankreich zum Beispiel gilt das französische Arbeitsgesetzbuch für Beschäftigte mit einem normalen Arbeitsvertrag im öffentlichen Sektor und im privaten Sektor, aber vorbehaltlich der besonderen Bestimmungen, unter denen sie eingestellt wurden (Artikel L111-1). Am häufigsten gelten diese Ausnahmeregelungen für Mitglieder der Streitkräfte, die Polizei und Notfalldienste. Dies ist der Fall in Deutschland, wo die Standard-Arbeitsschutzgesetze ausdrücklich auch für Beamtinnen und Beamte zutreffen (§ 1 und 2 ArbSchG), Ausnahmen aber zulässig sind besonders bei den Streitkräften, der Polizei und anderen Notfalldiensten (§ 20). Vergleichbare Ausnahmen gibt es in Italien, wo die Arbeitsschutzgesetze (Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro – D.LGS 81/2008) ansonsten sowohl für den privaten als auch den öffentlichen Sektor gelten (Artikel 3), Rumänien (Legea securitatii si sanatatii in munca 319/2006 (Artikel 3)) und Spanien (Ley 31/1995 (Article 2)).

Abgesehen von den Arbeitsschutzgesetzen haben alle EU-Mitgliedstaaten ebenfalls die Gleichstellungs- und die Anti-Diskriminierungsrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Wenn das Problem Diskriminierung oder Belästigung den in diesen Richtlinien beschriebenen Kategorien entspricht, können sich die Betroffenen potenziell auf nationales Recht berufen, wenn sie dagegen vorgehen.⁴⁰

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.

Das Strafrecht 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 Schmerzensgeldanspruchs⁴¹).

Unterstützung bei der Bewältigung psychosozialer Risiken

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, Arbeitsinspektoren/-innen und andere. Dieser Abschnitt geht deshalb auf die unterschiedlichen Hilfsangebote ein, die zur Verfügung stehen können.

Arbeitnehmervertretung

Europäische Ebene

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).

Die Richtlinie beschreibt aber leider nicht im Detail, wie dies erfolgen sollte. Es heißt nur, dass die praktischen Modalitäten „entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken“ zu regeln sind.

Nationale Ebene

Im Ergebnis gibt es deshalb zahlreicher Unterschiede zwischen den nationalen Strukturen der Arbeitnehmervertretung im Bereich des Arbeitsschutzes entsprechend den unterschiedlichen nationalen Ansatzpunkten zu diesem Thema - zahlreiche Länder hatten schon vor Annahme der Richtlinie 1989 ihre eigene lange Rechtsgeschichte auf diesem Gebiet - und den einzelstaatlichen Strukturen der Arbeitnehmervertretung allgemein.

⁴⁰ Eine detaillierte Untersuchung des Zusammenhangs zwischen den Gesetzen über Gleichbehandlung/ Antidiskriminierung und den Arbeitsschutzgesetzen vgl. die Studie über die Durchführung der eigenständigen Rahmenvereinbarung über Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz: Abschlussbericht, von Emanuela Carta, Helen Frenzel, Inès Maillart, Tina Weber, Nora Wukovits, European Commission July 2015

⁴¹ 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).

Das am weitesten verbreitete Modell ist eine Kombination aus Arbeitsschutzvertreter/-innen der Arbeitnehmer/-innen, die über genau definierte Rechte verfügen, plus ein gemeinsamer Arbeitsschutzausschuss, in dem die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberseite vertreten sind. Die Mitglieder dieses gemeinsamen Ausschusses sind typischerweise die Arbeitsschutzvertreter/-innen der Belegschaft auf der einen Seite und auf der anderen Seite der Arbeitgeber (oder ein/e Vertreter/-in) plus der Arbeitsschutzbeauftragte der Organisation (Arbeitsmediziner/-in, Sicherheitsexperte/-in usw.) sowie in einigen Fällen weitere Mitglieder des Managements. Die Arbeitsschutzvertreter/-innen der Arbeitnehmerseite werden in einigen Fällen gewählt, in anderen Fällen von der Gewerkschaft bestellt. Dieses System finden wir in den zwölf Ländern Zypern, Estland, Finnland, Ungarn, Irland, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

Nach einem anderen Modell erfolgt die Arbeitsschutzvertretung der Belegschaft durch die Arbeitnehmermitglieder eines gemeinsamen Arbeitnehmer/Arbeitgeber- Arbeitsschutzausschusses; in diesem Fall gibt es keine gesonderten eigenständigen Arbeitsschutzvertreter/-innen. Zu dieser Gruppe zählen die fünf Länder Belgien, Bulgarien, Dänemark, Frankreich und Litauen. In Belgien und Frankreich übernimmt ein anderes bestehendes Gremium - in Belgien die Gewerkschaft und in Frankreich die Arbeitnehmerdelegierten - Arbeitsschutzfunktionen, wenn es nicht genug Arbeitnehmer/-innen für einen gemeinsamen Ausschuss gibt.

In einer dritten Variante sehen die Strukturen lediglich eine/ Arbeitsschutzvertreter/-in der Belegschaft vor, keinen gemeinsamen Arbeitgeber/Arbeitnerausschuss. Fünf Länder setzen auf dieses Modell - die Tschechische Republik, Griechenland, Italien, Lettland und Malta. Im Falle Griechenland und Malta gibt es in größeren Betrieben auch einen Arbeitsschutzausschuss, dem nur Belegschaftsmitglieder angehören. Zwar haben diese Länder keinen gemeinsamen Ausschuss als solchen, aber in zwei Staaten sehen die Rechtsvorschriften regelmäßige Treffen zwischen den Arbeitsschutzbeauftragten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite vor. In Griechenland sollen diese Treffen alle drei Monate stattfinden, in Italien einmal im Jahr.

Abschließend gibt es noch ein Modell, bei dem Arbeitsschutzthemen primär im Rahmen der normalen Vertretungsstrukturen, des Betriebsrates oder eines Betriebsratsausschusses behandelt werden. Fünf Länder (Österreich, Deutschland, Luxemburg, die Niederlande und Slowenien) befinden sich in dieser Gruppe, wobei sich allerdings auf Ebene des Bundes in Deutschland und in Österreich die Vertretungsstrukturen geringfügig von den Betriebsräten in der privaten Wirtschaft unterscheiden. (In Deutschland erfolgt die Vertretung durch den Personalrat, im Österreich durch den Dienststellenausschuss). Auch in Luxemburg stellt sich die Situation in der zentralen Staatsverwaltung im Wesentlichen anders dar. Darüber hinaus gibt es in Deutschland und in Österreich einen gemeinsamen Arbeitsschutzausschuss mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmermitgliedern sowie einzelne Belegschaftsmitglieder, die spezielle Arbeitsschutzaufgaben wahrnehmen. Es handelt sich dabei nicht um Sachverständige, sondern um Personen, die das Vertrauen ihrer Kollegen/-innen genießen.

Gesundheits- und Sicherheitsfachleute

Europäische Ebene

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.“

Nationale Ebene

Welche Bedingungen und Aufgaben für Gesundheits- und Sicherheitsfachleute gelten, stellt sich in den einzelnen Staaten völlig unterschiedlich dar. Die Situation in Frankreich zum Beispiel, wo die Beschäftigten zu bestimmten Zeitpunkten einen Termin für eine ärztliche Untersuchung wahrnehmen müssen (zunächst bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses, danach mindestens alle fünf Jahre - bis 2017 alle zwei Jahre) und wo Organisationen ab einer bestimmten Größe gesetzlich dazu verpflichtet sind, einen eigenen medizinischen Dienst einzurichten, unterscheidet sich grundlegend von den Verhältnissen im Vereinigten Königreich am anderen Ende des Spektrums, da es dort keine vergleichbaren Pflichten gibt.

Manche Länder haben eindeutige Anforderungen an die Ernennung von Arbeitsschutzsachverständigen. In Belgien zum Beispiel müssen alle Arbeitgeber eine eigene interne Arbeitsschutzabteilung mit einem oder zwei Experten/-innen für Gesundheit und Sicherheit einrichten, oder sie müssen mit anderen Arbeitgebern dabei zusammenarbeiten. Wie groß diese interne Abteilung ist, hängt von der Anzahl der Beschäftigten sowie den für diesen bestimmten Wirtschaftszweig typischen Gefahren ab. In Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeiter/-innen kann der Arbeitgeber selbst der Arbeitsschutzsachverständige sein, wenn er entsprechend qualifiziert ist. Eine vergleichbare Situation haben wir in Polen. Hier muss ein Arbeitgeber mit mehr als 100 Beschäftigten einen Arbeitsschutzdienst einrichten, der eine beratende und überwachende Funktion hat. Betriebe mit weniger als 100 Mitarbeiter/-innen können diese Aufgabe einem externen Sachverständigen anvertrauen, und Kleinunternehmen (mit bis zu 10 Mitarbeiter/-innen oder 20, wenn die Sicherheits- und Gesundheitsrisiken gering sind) können diese Aufgaben selbst übernehmen unter der Voraussetzung, dass sie über eine entsprechende Ausbildung verfügen. Auf der anderen Seite gibt es Länder wie Dänemark oder Irland und auch das Vereinigte Königreich, die hier einen weniger stark regulierten Ansatzpunkt haben.

Eine Folge davon ist, dass es erhebliche Abweichungen zwischen Ländern im Hinblick auf die Arbeitsschutzdienste gibt, die Arbeitgeber anbieten. Dies betrifft öffentliche Verwaltungen genauso wie andere Bereiche der Volkswirtschaft, wie Tabelle 7 aus der ESENER-2-Befragung zeigt. In neun Ländern gibt es einen fast hundertprozentigen Anteil öffentlicher Verwaltungen, in denen Arbeitsmediziner/-innen zum Einsatz kommen. Der Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die Arbeitsmediziner/-innen beschäftigen liegt bei 90% und darüber in Finnland, Slowenien, Schweden, Frankreich, Polen, Italien, Belgien, Niederlande und Ungarn. Es gibt jedoch sieben Länder (Irland, Griechenland, Malta, Slowakei, Litauen, Zypern und Dänemark), in denen dies nur für die Hälfte der Einrichtungen gilt. In der EU-28 setzen im Mittel 85% auf Arbeitsmediziner/-innen.

Die Unterschiede beim Einsatz von Generalisten/-innen für Gesundheit und Sicherheit sind weniger stark ausgeprägt und reichen von 96% in Slowenien bis zu 28% in Malta, wobei 14 Staaten um 15% jeweils unter oder über dem EU-28-Mittelwert von 66% liegen.

Tabelle 7 Einsatz von Arbeitsschutzdiensten in öffentlichen Verwaltungen

| Land | Werkarzt/-ärztin | Generalist/-in für Gesundheits- und Sicherheit |
|-----------------------|------------------|--|
| Österreich | 56 | 63 |
| Belgien | 96 | 76 |
| Bulgarien | 79 | 43 |
| Kroatien | 74 | 82 |
| Zypern | 18 | 73 |
| Tschechische Republik | 83 | 90 |
| Dänemark | 16 | 64 |
| Estland | 81 | 50 |

| Land | Werksarzt/-ärztin | Generalist/-in für Gesundheits und Sicherheit |
|---|-------------------|---|
| Finnland | 100 | 63 |
| Frankreich | 98 | 39 |
| Deutschland | 89 | 92 |
| Griechenland | 37 | 47 |
| Ungarn | 92 | 72 |
| Irland | 40 | 68 |
| Italien | 96 | 69 |
| Lettland | 89 | 53 |
| Litauen | 30 | 46 |
| Luxemburg | 90 | 53 |
| Malta | 35 | 28 |
| Niederlande | 94 | 78 |
| Polen | 98 | 81 |
| Portugal | 81 | 54 |
| Rumänien | 84 | 47 |
| Slowakei | 34 | 60 |
| Slowenien | 100 | 86 |
| Spanien | 77 | 65 |
| Schweden | 100 | 96 |
| VK | 72 | 86 |
| Mittelwert EU-28 | 85 | 66 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | | |

Arbeitsaufsicht

Europäische Ebene

Es gibt keine europäische Rahmenrichtlinie über Arbeitsinspektionen, die mit der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG vergleichbar wäre. Allerdings haben die meisten EU-Mitgliedstaaten zwei Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ratifiziert, und zwar Übereinkommen 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel und Übereinkommen 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, in denen es um die Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer/-innen geht.⁴²

Nationale Ebene

Trotz dieser gemeinsamen Ratifizierung gibt es auf der nationalen Ebene beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Aufgaben und der Größe der Arbeitsinspektionen in den 28 Mitgliedstaaten. In einem unlängst von David Walters von der Universität Cardiff veröffentlichten Artikel heißt es, dass „die Strukturen und Funktionen der unterschiedlichen nationalen Arbeitsinspektionen und ihr Status innerhalb des Rechtssystems zwischen den einzelnen EU-Länder beträchtlich voneinander abweichen.“⁴³ Walter weist darauf hin, dass es zwar in einzelnen Ländern wie Frankreich, Spanien und Portugal und auch in den Niederlanden und den Baltenrepubliken allgemeine Arbeitsaufsichtsbehörden gibt, die sich mit den Arbeitsbedingungen generell und legaler/illegaler Arbeit befassen. Im Vereinigten Königreich und in den nordischen Ländern gibt es jedoch Arbeitsinspektionen, die gezielt für Fragen der Gesundheit und der Sicherheit zuständig sind. Er stellt ebenfalls einen „allgemeinen Trend in Richtung finanziell unterversorgter Arbeitsinspektionen fest.“

⁴² Alle EU-Staaten haben das Übereinkommen 81 (Gewerbe und Handel) ratifiziert, aber Bulgarien, Litauen und das VK haben Übereinkommen 129 (Landwirtschaft) nicht ratifiziert.

⁴³ Labour inspection and health and safety in the EU by David Walters, HesaMag #14 autumn-winter 2016

Die Unterschiede zwischen den Ländern lassen sich an der Häufigkeit der Inspektion von Betriebsstätten festmachen. Dies weist die ESENER-II-Befragung von EU-OSHA aus dem Jahre 2014 nach. Betrachtet man die Volkswirtschaft insgesamt, berichteten 90% der Betriebe in Rumänien über einen Besuch der Arbeitsinspektion während der vergangenen drei Jahre. Am anderen Ende der Liste finden wir Luxemburg mit nur 24% der Betriebe. Der EU-28-Mittelwert betrug 51% (siehe Tabelle 8).

Betrachtet man die öffentliche Verwaltung isoliert, zeigt die ESENER-Befragung, dass die Inspektionen im Durchschnitt weniger häufig durchgeführt wurden - nur 37% der Einrichtungen in der EU-28 wurden in den vergangenen drei Jahren kontrolliert. Aber auch hier finden wir substantielle Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, wobei Rumänien wieder eine Spitzenstellung mit 86% und Luxemburg das Schlusslicht mit nur 8% inspizierten Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung einnimmt. Die nationalen Zahlen bestätigen, dass Besuche der Arbeitsinspektion in der öffentlichen Verwaltung weniger wahrscheinlich sind als in der Wirtschaft insgesamt und manchmal sogar extrem selten wie in Österreich, Kroatien, Malta und Griechenland. Es gibt jedoch vier Länder (Niederlande, Lettland, Estland und Slowenien), in denen das Gegenteil der Fall ist.

Zwar gibt es generell keinen Zweifel daran, dass Arbeitsinspektionen in allen EU-Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle beim Umgang mit Gesundheits- und Sicherheitsrisiken im Allgemeinen und psychosozialen Risiken im Besonderen wahrnehmen, dass in der Praxis das Ausmaß ihres Engagements zwischen den Ländern erheblich variiert.

Tabelle 8 Besuche der Arbeitsinspektion

| Land | Anteil der Einrichtungen, die in den vergangenen drei Jahren von der Arbeitsinspektion kontrolliert wurden | |
|-----------------------|--|------------------------|
| | Wirtschaft insgesamt (%) | Öffentliche Verwaltung |
| Österreich | 71 | 18 |
| Belgien | 71 | 67 |
| Bulgarien | 78 | 53 |
| Kroatien | 62 | 20 |
| Zypern | 65 | 63 |
| Tschechische Republik | 55 | 44 |
| Dänemark | 81 | 76 |
| Estland | 58 | 67 |
| Finnland | 59 | 51 |
| Frankreich | 38 | 16 |
| Deutschland | 64 | 56 |
| Griechenland | 53 | 19 |
| Ungarn | 50 | 33 |
| Irland | 40 | 25 |
| Italien | 33 | 16 |
| Lettland | 62 | 81 |
| Litauen | 43 | 27 |
| Luxemburg | 24 | 8 |
| Malta | 53 | 17 |
| Niederlande | 28 | 48 |
| Polen | 49 | 45 |
| Portugal | 48 | 42 |
| Rumänien | 90 | 86 |
| Slowakei | 47 | 40 |
| Slowenien | 52 | 53 |

| | | |
|---|-----------|-----------|
| Spanien | 48 | 35 |
| Schweden | 39 | 38 |
| VK | 49 | 45 |
| EU 28 | 51 | 37 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | | |

Vertrauenspersonen

Europäische Ebene

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.

Nationale Ebene

Vertrauenspersonen gibt es jedoch in einer Reihe von Ländern und hier besonders in den Niederlanden und Belgien

Kollektivvereinbarungen

Europäische Ebene

Es gibt zwei so genannte europäische Rahmenabkommen zu psychosozialen Risiken, unterzeichnet auf europäischer Ebene von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern in ihrer Eigenschaft als Sozialpartner. 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/-innen, um deren Bewusstsein und Verständnis für Stress, dessen mögliche Auslöser und den Umgang mit Stress zu schulen, und/oder um Führungskräfte und Mitarbeiter/-innen 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/-innen und ihren Vertretern/-innen auf allen Ebenen einen maßnahmenorientierten Rahmen zu 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 Unterstützung der Opfer sowie geeignete Maßnahmen gegen die Täter/-innen beinhalten. Die Vereinbarung fordert ebenfalls eine geeignete Schulung von Führungskräften und Arbeitnehmer/-innen. 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.

Nationale Ebene

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 Textes 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.

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), 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) und in Schweden (über Umstrukturierungen 2010 und mit Verbesserungen im Bereich Gewalt und Belästigung 2016).

Darüber hinaus gibt es lokale Vereinbarungen, die sich auf Teile der zentralen Staatsverwaltung beziehen und die sich mit speziellen psychosozialen Risiken befassen.

Umgang mit psychosozialen Risiken

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

Risikoabschätzung

Wie bei allen Risiken besteht die erste Maßnahme im Umgang mit psychosozialen Risiken in einer Abschätzung der vorhandenen Risiken und in der Beurteilung der Frage, wie ernst sie zu nehmen sind. Dies gehört zu den Aufgaben, die den Arbeitgebern durch die Rahmenrichtlinie und die Umsetzungsgesetze auf der nationalen Ebene und auch durch weitere nationale Rechtsvorschriften vorgeschrieben werden, die sich speziell mit psychosozialen Risiken befassen.

Die ESENER-Befragung zeigt, dass in der EU drei Viertel (73%) der Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung regelmäßige Risikoabschätzungen vornehmen⁴⁴. Das ist ein geringfügig niedrigerer Anteil von Einrichtungen als in der Wirtschaft insgesamt mit 76%.

Lettland, das VK und Schweden nahmen die ersten drei Ränge ein mit jeweils etwas über 95%, das Schlusslicht bildete Griechenland mit nur 14%. Eine zweite Frage mit Bezug auf die Risikoabschätzung bezieht sich auf die Entscheidung, diese In-House, durch eine externe Stelle oder durch beide ausführen zu lassen. Zahlen aus der ESENER-Befragung zeigen, dass es in der EU einen leicht höheren Anteil der intern ausgeführten Risikoabschätzungen (47%) im Vergleich zu den extern ausgeführten gab (40%), wobei die verbleibenden 13% beide Möglichkeiten nutzten. Es gibt dabei jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, denn Länder wie Dänemark (83%), Schweden (83%), das VK (75%) und Frankreich (74%) führen diese Risikoabschätzungen überwiegend intern aus, während in Slowenien (87%), Kroatien (78%) und Spanien (78%) in erster Linie externe Anbieter zum Zuge kommen (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9 Risikoabschätzungen in der öffentlichen Verwaltung (%)

| Land | Anteil der Einrichtungen mit regelmäßigen Risikoabschätzungen | Falls Risikoabschätzungen vorgenommen werden, erfolgen sie In-House oder extern? | | |
|-----------------------|---|--|--------|---------------------------------|
| | | In-House | Extern | Sowohl In-House als auch extern |
| Österreich | 54 | 54 | 27 | 19 |
| Belgien | 71 | 42 | 34 | 23 |
| Bulgarien | 88 | 16 | 71 | 12 |
| Kroatien | 58 | 12 | 78 | 10 |
| Zypern | 43 | 51 | 27 | 23 |
| Tschechische Republik | 73 | 29 | 53 | 18 |
| Dänemark | 91 | 83 | 9 | 8 |
| Estland | 80 | 65 | 27 | 8 |
| Finnland | 85 | 64 | 25 | 11 |
| Frankreich | 45 | 74 | 17 | 9 |
| Deutschland | 77 | 57 | 31 | 13 |
| Griechenland | 14 | 45 | 47 | 8 |

⁴⁴ Es kann aber in den einzelnen Ländern durchaus Unterschiede hinsichtlich der Bedeutung des Begriffs „regelmäßig“ geben. Die Frage, wann sie die letzte Risikoabschätzung durchgeführt haben, beantworteten 62% der Betriebe in Slowenien mit 2013 oder 2014 (also etwa im Bereich des Jahres der Befragung) im Vergleich zu 82% in Italien.

| Land | Anteil der Einrichtungen mit regelmäßigen Risikoabschätzungen | Falls Risikoabschätzungen vorgenommen werden, erfolgen sie In-House oder extern? | | |
|---|---|--|-----------|---------------------------------|
| | | In-House | Extern | Sowohl In-House als auch extern |
| Ungarn | 64 | 19 | 74 | 7 |
| Irland | 84 | 63 | 19 | 18 |
| Italien | 91 | 18 | 62 | 20 |
| Lettland | 97 | 56 | 38 | 6 |
| Litauen | 36 | 33 | 62 | 6 |
| Luxemburg | 30 | 67 | 16 | 17 |
| Malta | 56 | 44 | 35 | 21 |
| Niederlande | 79 | 57 | 27 | 16 |
| Polen | 91 | 33 | 61 | 6 |
| Portugal | 63 | 20 | 69 | 11 |
| Rumänien | 77 | 39 | 56 | 5 |
| Slowakei | 42 | 34 | 55 | 11 |
| Slowenien | 93 | 7 | 87 | 6 |
| Spanien | 93 | 12 | 78 | 10 |
| Schweden | 96 | 83 | 4 | 13 |
| VK | 97 | 75 | 9 | 16 |
| EU 28 | 73 | 47 | 40 | 13 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | | | | |

Diese Zahlen beziehen sich aber auf eine allgemeine Risikoabschätzung und lassen keinen Schluss auf die Einbeziehung psychosozialer Risiken zu. Um festzustellen, inwieweit psychosoziale Risiken mit berücksichtigt wurden, wollte die ESENER-Befragung wissen, ob zwei potenziell mit psychosozialen Risiken verbundene Fragen - „Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern/-innen“ und „organisatorische Aspekte wie Arbeitsplanung, Pausen oder Schichtarbeit“ genauso eingeschätzt wurden wie altbekannte Risiken wie Belastungen durch Lärm, Vibrationen, Hitze oder Kälte. Die Umfrage kam zu dem Ergebnis, dass der größte Teil der Risikoabschätzungen in den öffentlichen Verwaltungen in der EU diese Themen in der Tat berücksichtigt hat, wobei 61% der Betriebe organisatorische Aspekte in ihre Risikoabschätzung mit aufnahmen und 55% ebenfalls die Frage der Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter/-innen. (Diese Zahlen für die öffentliche Verwaltung entsprechen weitgehend den Zahlen für die Wirtschaft insgesamt, hier berücksichtigen ca. zwei Drittel der Einrichtungen (65%) organisatorische Aspekte und etwas über die Hälfte (54%) die Beziehungen zwischen Mitarbeiter/-innen und Vorgesetzten.)

Hier gab es zwischen einzelnen Ländern jedoch erhebliche Unterschiede (siehe Tabelle 10), obwohl nicht für alle Länder Zahlen vorlagen. Betrachtet man diese beiden Aspekte gemeinsam, sind es Finnland, die Niederlande, Bulgarien und das Vereinigte Königreich, die diese beiden psychosozialen Risikofaktoren mit einer großen Wahrscheinlichkeit bei der Durchführung einer Risikoabschätzung berücksichtigen. In Griechenland, der Tschechischen Republik und der Slowakei besteht diese Wahrscheinlichkeit nur im geringen Maße.

Tabelle 10 Anteil der regelmäßigen Risikoabschätzungen in öffentlichen Verwaltungen, die diese Risikofaktoren berücksichtigen. (%)

| | Organisatorische Aspekte (Arbeitszeitpläne, Pausen, Schichtarbeit) | Beziehungen zwischen Mitarbeiter/-innen und Vorgesetzten |
|--|--|--|
|--|--|--|

| | Organisatorische Aspekte (Arbeitszeitpläne, Pausen, Schichtarbeit) | Beziehungen zwischen Mitarbeiter/-innen und Vorgesetzten |
|---|--|--|
| Bulgarien | 87 | 61 |
| Tschechische Republik | 50 | 28 |
| Dänemark | 63 | 75 |
| Estland | 62 | 30 |
| Finnland | 85 | 96 |
| Frankreich | 53 | 53 |
| Deutschland | 58 | 46 |
| Griechenland | 47 | 29 |
| Ungarn | 65 | 56 |
| Italien | 53 | 50 |
| Lettland | 72 | 60 |
| Niederlande | 80 | 83 |
| Polen | 57 | 58 |
| Portugal | 64 | 63 |
| Rumänien | 62 | 58 |
| Slowakei | 54 | 28 |
| Slowenien | 69 | 58 |
| Spanien | 64 | 60 |
| VK | 73 | 69 |
| EU 28 | 61 | 55 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | | |

Von der Risikoabschätzung zur Aktion

Die ESENER-Befragung lässt den Schluss zu, dass Organisationen den Umgang mit psychosozialen Risiken als schwieriger empfinden als die Bewältigung physikalischer Risiken. Einrichtungen wurden gefragt, ob sie über angemessene Informationen oder Handlungshilfen verfügten, um effizient mit psychosozialen und physikalischen Risiken umzugehen. Dabei ergaben sich eindeutige Unterschiede. Nur ein geringer Prozentsatz der befragten Einrichtungen gab an, dass Informationen oder Handlungshilfen für den Umgang mit physikalischen Risiken fehlten - zum Beispiel nur 7% für chemische oder biologische Gefahren und 9% für Lärm. Ein deutlich höherer Anteil erklärte aber, es fehle an Informationen oder Handlungshilfen zum Umgang mit psychosozialen Risiken - 29% für Abhilfe bei schlechter Kommunikation oder schlechter Zusammenarbeit innerhalb der Organisation, 27% für den Umgang mit Beschäftigungsunsicherheit, 25% bei fehlender Einflussmöglichkeiten auf Arbeitstempo oder Arbeitsprozesse, 23% bei Diskriminierung und 21% bei Arbeit unter Zeitdruck. (Prozentangaben in den einzelnen Fällen nur für Einrichtungen, in denen die betreffenden Risiken vorhanden sind) Die zwei psychosozialen Risiken, bei denen Einrichtungen etwas geringere Bedenken hinsichtlich der verfügbaren Informationen und Handlungshilfen hatten, waren Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten - hier berichteten 19% über fehlende Informationen und geeignete Tools - und der Umgang mit schwierigen Kunden/-innen mit 18%.

Für die öffentliche Verwaltung scheint es besonders schwierig zu sein, mit psychosozialen Risiken umzugehen. Die ESENER-Befragung benannte vier spezielle Hindernisse, die anscheinend fortschrittshemmend sind, und wollte von den Befragten wissen, ob diese zutreffen. Dies waren: Mangel an Bewusstsein seitens des Managements; fehlendes Fachwissen oder fehlende Unterstützung durch Experten/-innen; Mangel an Bewusstsein seitens der Belegschaft; fehlende Bereitschaft, das Thema offen anzusprechen. In allen diesen Bereichen war der Anteil der Einrichtungen, die über diese Schwierigkeiten berichten, in der öffentlichen Verwaltung höher als in der Wirtschaft insgesamt, wobei es die größte Diskrepanz bei dem Punkt fehlendes

Fachwissen oder fehlende Unterstützung durch Experten/-innen gab - siehe Tabelle 11. (In allen diesen Fällen wurden nur dann Fragen über diese potenziellen Hindernisse gestellt, wenn es mindestens ein psychosoziales Risiko gab. Das bedeutet, dass die Antworten die Situation von Einrichtungen widerspiegeln, in denen die Mitarbeiter/-innen psychosozialen Risiken ausgesetzt sind).

Tabelle 11 Anteil der Einrichtungen mit speziellen Problemen bei der Bewältigung psychosozialer Risiken (Antworten beziehen sich auf Einrichtungen, in denen mindestens ein psychosoziales Risiko existiert)(%)

| | Wirtschaft insgesamt (%) | Öffentliche Verwaltung |
|---|--------------------------|------------------------|
| Mangel an Bewusstsein seitens des Managements | 17 | 23 |
| Fehlendes Fachwissen oder fehlende Unterstützung durch Experten/-innen; | 22 | 34 |
| Mangel an Bewusstsein seitens der Belegschaft; | 26 | 29 |
| Fehlende Bereitschaft, das Thema offen anzusprechen. | 30 | 37 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 | | |

Ein Indiz für Fortschritte beim Umgang mit psychosozialen Risiken ist das Vorhandensein eines Aktionsplans innerhalb der Organisation, um diese Risiken zu bewältigen. Die ESENER-Erhebung stellt nicht exakt diese Frage, sondern fragt nach einem Aktionsplan für die Vermeidung von arbeitsbedingtem Stress.

In den öffentlichen Verwaltungen in der EU haben etwas mehr als ein Viertel (28%) der Einrichtungen einen derartigen Aktionsplan (siehe Tabelle 12). Dieser Prozentsatz liegt aber unter den Zahlen für die Wirtschaft insgesamt, hier hat ein Drittel (33%) der Einrichtungen einen Aktionsplan gegen Stress.

Wie auch in anderen Bereichen gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, die von 85% im Vereinigten Königreich bis zu 0% in Litauen und Kroatien reichen. Ein besonders auffälliger Aspekt dieser Tabelle ist jedoch der große Abstand zwischen den drei Ländern, die diese Tabelle anführen - das VK mit 85% Einrichtungen, die über einen solchen Plan verfügen, Dänemark mit 80% und Schweden mit 74% - und den anderen Ländern in der Tabelle. In Irland, das der Spitzengruppe nachfolgt, haben nur 48% der Einrichtungen einen Aktionsplan.

Tabelle 12: Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die einen Aktionsplan gegen Stress haben (%)

| | |
|-----------------------|----|
| Österreich | 6 |
| Belgien | 40 |
| Bulgarien | 22 |
| Kroatien | 0 |
| Zypern | 24 |
| Tschechische Republik | 6 |
| Dänemark | 80 |
| Estland | 5 |
| Finnland | 39 |
| Frankreich | 18 |
| Deutschland | 12 |
| Griechenland | 4 |
| Ungarn | 15 |
| Irland | 48 |

| | |
|---|-----------|
| Italien | 34 |
| Lettland | 15 |
| Litauen | 0 |
| Luxemburg | 14 |
| Malta | 35 |
| Niederlande | 25 |
| Polen | 8 |
| Portugal | 5 |
| Rumänien | 35 |
| Slowakei | 17 |
| Slowenien | 38 |
| Spanien | 30 |
| Schweden | 74 |
| VK | 85 |
| EU28 | 28 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | |

Umgang mit schwierigen Nutzer/-innen

Der „Umgang mit schwierigen Kunden/-innen, Patienten/-innen, Schüler/-innen usw.“ wird laut ESENER-Befragung als der am häufigsten erlebte psychologische Risikofaktor in der öffentlichen Verwaltung erlebt, und leider führen Spannungen mit den Nutzer/-innen manchmal zu Gewalt und Beleidigungen. Die ESENER-Befragung wollte deshalb wissen, ob es eine Verfahren für den Umgang mit möglichen Drohungen, Beleidigungen oder Angriffen durch Nutzer/-innen gibt, allerdings wurde diese Frage - und dies ist besonders hervorzuheben - nur dann gestellt, wenn die Befragten angegeben hatten, dass ihre Organisation mit schwierigen Nutzer/-innen konfrontiert ist.

Im EU-Durchschnitt verfügte nur etwas mehr als die Hälfte (51%) der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die potenziell mit dieser Bedrohung rechnen müssen, über eine Strategie für den Umgang mit Gewalt oder Beleidigungen (siehe Tabelle 13). Das liegt geringfügig unter dem EU-Mittelwert für die Wirtschaft insgesamt (55%).

Es gab jedoch beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern hinsichtlich der Frage, inwieweit diese Strategien in der öffentlichen Verwaltung vorhanden sind. Während die Niederlande mit 100%, das Vereinigte Königreich mit 99% und Irland mit 85% sowie die drei nordischen Länder alle über 80% erreichten (Schweden - 96%, Finnland -85% und Dänemark 82%), gab es sieben Länder, in denen nicht einmal 30% der Organisationen, die mit schwierigen Nutzern/-innen umgehen müssen, eine Strategie gegen Bedrohungen, Beleidigungen oder Angriffe. Dies waren Litauen, Italien und Polen (alle 26%), Griechenland (25%), Portugal (21%), Ungarn (15%) und Rumänien (14%).

Tabelle 13 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung mit einer Strategie für den Umgang mit möglichen Bedrohungen, Beleidigungen oder Angriffen durch Dritte* (%)

| | |
|------------|----|
| Österreich | 33 |
|------------|----|

| | |
|---|-----------|
| Belgien | 80 |
| Bulgarien | 33 |
| Kroatien | 71 |
| Zypern | 68 |
| Tschechische Republik | 50 |
| Dänemark | 82 |
| Estland | 52 |
| Finnland | 85 |
| Frankreich | 45 |
| Deutschland | 47 |
| Griechenland | 25 |
| Ungarn | 15 |
| Irland | 85 |
| Italien | 26 |
| Lettland | 40 |
| Litauen | 26 |
| Luxemburg | 65 |
| Malta | 66 |
| Niederlande | 100 |
| Polen | 26 |
| Portugal | 21 |
| Rumänien | 14 |
| Slowakei | 44 |
| Slowenien | 74 |
| Spanien | 60 |
| Schweden | 96 |
| VK | 99 |
| EU 28 | 51 |
| * Wurde nur dann gefragt, wenn die Organisation mit schwierigen Nutzer/-innen umgehen muss. | |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | |

Zeitdruck und Arbeitsbelastung

Zeitdruck und extreme Arbeitsbelastungen stehen auf Rang 2 der am häufigsten genannten Risiken für Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung, und die ESENER-Erhebung stellte die Frage, ob die Organisation ihre Arbeitsweise in den vergangenen drei Jahren neu organisiert habe, „um die Arbeitsanforderungen und den Arbeitsdruck zu verringern“ und psychosoziale Risiken zu vermeiden.

In der öffentlichen Verwaltung in der EU hat nur ein Drittel der Organisationen (34%) positiv auf diese Frage geantwortet und angegeben, die Arbeit umorganisiert zu haben. (Dies liegt geringfügig unter der Zahl für die gesamte Wirtschaft, hier geben 38% der Einrichtungen an, Abläufe geändert zu haben). Wie im Fall anderer Maßnahmen zur Beseitigung oder Verringerung psychosozialer Risikofaktoren gibt es zwischen den einzelnen Ländern beträchtliche Unterschiede. Irland (73%), Malta (68%) und Dänemark (66%) stehen oben auf der Rangliste, während Bulgarien (16%), die Tschechische Republik (16%), Polen (16%), die Slowakei (15%) und Litauen (14%) die unteren Plätze belegen (siehe Tabelle 14).

Tabelle 14 Anteil der Einrichtungen, die in den letzten drei Jahren Arbeitsabläufe neu organisiert haben, um Arbeitsanforderungen und Arbeitsdruck zu verringern (%)

| | |
|------------|----|
| Österreich | 43 |
| Belgien | 46 |

| | |
|---|-----------|
| Bulgarien | 16 |
| Kroatien | 38 |
| Zypern | 44 |
| Tschechische Republik | 16 |
| Dänemark | 66 |
| Estland | 25 |
| Finnland | 57 |
| Frankreich | 25 |
| Deutschland | 42 |
| Griechenland | 19 |
| Ungarn | 36 |
| Irland | 73 |
| Italien | 33 |
| Lettland | 48 |
| Litauen | 14 |
| Luxemburg | 49 |
| Malta | 68 |
| Niederlande | 30 |
| Polen | 16 |
| Portugal | 30 |
| Rumänien | 23 |
| Slowakei | 15 |
| Slowenien | 27 |
| Spanien | 41 |
| Schweden | 55 |
| VK | 53 |
| EU 28 | 34 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | |

Fehlende Kommunikation und Zusammenarbeit

In diesem Bereich geht es um Spannungen zwischen den Arbeitnehmer/-innen, die potenziell zu Mobbing und Belästigungen führen können, sowie um fehlende Transparenz und teilweise widersprüchliche Anweisungen des Managements an die Mitarbeiter/-innen

ESENER stellte zwei Fragen zu diesem psychosozialen Risiko, wobei es in beiden Fragen um zwischenmenschliche Beziehungen ging und nicht um die Eindeutigkeit der internen Kommunikation der Organisation. Zum einen ging es um die Frage, ob es in der Einrichtung ein Verfahren für den Umgang mit Mobbing oder Belästigung gibt. Zum anderen wurde die Frage gestellt, ob in den vergangenen drei Jahren ein Verfahren für Konfliktlösungen eingeführt wurde. Nur eine Minderheit der Befragten in der öffentlichen Verwaltung konnte eine dieser beiden Fragen positiv beantworten; allerdings gab es in der EU in fast der Hälfte der Einrichtungen (47%) ein Verfahren für den Umgang mit Mobbing und Belästigungen im Vergleich zu weniger als einem Drittel (31%), die während der letzten drei Jahre ein Verfahren zur Lösung von Konflikten eingeführt hatten. (Diese Zahlen für die öffentliche Verwaltung entsprechen weitgehend den Zahlen für die gesamte Wirtschaft oder sind identisch; hier verfügten in der EU 47% über ein Verfahren zum Umgang mit Mobbing und Belästigung, und 29% hatten ein Verfahren für die Konfliktlösung eingeführt.)

Wie in anderen Bereichen psychosozialer Risiken gibt es auch hier wieder beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern, wobei die nordischen Länder, Irland und das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Malta in beiden Tabellen Spitzenränge besetzen, während Länder in Mittel- und Osteuropa am schlechtesten

abschneiden, wobei auch Portugal im Hinblick auf Verfahren zur Konfliktlösung ein schlechtes Ergebnis erzielt. Der Abstand zwischen den ersten und letzten Plätzen im Bereich der Strategie gegen Mobbing und Belästigung in der öffentlichen Verwaltung ist erheblich. Während alle (100%) Einrichtungen im VK und Irland berichten, über eine derartige Strategie zu verfügen und dies auch weitgehend auf die Einrichtungen in Finnland (97%) und Schweden (95%) zutrifft, geben in Litauen nur 7% an, eine solche Strategie zu haben, in Ungarn nur 6%, Estland nur 5% und Rumänien nur 4%.

Tabelle 15 Umgang mit zwischenmenschlichen Konflikten

| | Anteil der Einrichtungen mit Strategien gegen Mobbing und Belästigung (%) | Anteil der Einrichtungen, die in den vergangenen drei Jahren eine Verfahren zur Lösung von Konflikten eingeführt haben (%) |
|-----------------------|---|--|
| Österreich | 35 | 23 |
| Belgien | 93 | 58 |
| Bulgarien | 15 | 29 |
| Kroatien | 61 | 19 |
| Zypern | 32 | 48 |
| Tschechische Republik | 21 | 21 |
| Dänemark | 74 | 47 |
| Estland | 5 | 15 |
| Finnland | 97 | 58 |
| Frankreich | 27 | 32 |
| Deutschland | 37 | 19 |
| Griechenland | 10 | 21 |
| Ungarn | 6 | 20 |
| Irland | 100 | 67 |
| Italien | 47 | 26 |
| Lettland | 23 | 26 |
| Litauen | 7 | 6 |
| Luxemburg | 57 | 27 |
| Malta | 87 | 53 |
| Niederlande | 92 | 49 |
| Polen | 40 | 16 |
| Portugal | 13 | 8 |
| Rumänien | 4 | 39 |
| Slowakei | 14 | 21 |
| Slowenien | 81 | 23 |
| Spanien | 55 | 35 |
| Schweden | 95 | 56 |
| VK | 100 | 57 |
| EU 28 | 47 | 31 |

Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard)

Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten

Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten können einen signifikanten psychologischen Risikofaktor darstellen - vor allem dann, wenn der Verlust der Work-Life-Balance die Folge ist.

Die ESENER-Erhebung stellte die Frage, ob die Einrichtung etwas unternommen habe, wenn in den letzten drei Jahren Überstunden oder unregelmäßige Arbeitszeiten überhand genommen hatten. Im Durchschnitt hatten 21% der öffentlichen Verwaltungseinrichtungen in der EU aus diesem Grund eingegriffen. Dies liegt unter dem Wert für die Wirtschaft insgesamt, hier hatten 26% der Unternehmen in der EU etwas gegen zu viele Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten unternommen.

Wie in vielen anderen Bereichen auch, gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen den Staaten. Die nordischen Länder plus Malta erzielen die besten Ergebnisse (höchste Zahl von Maßnahmen), während die mittel- und osteuropäischen Länder das Schlusslicht bilden. Es ist anzumerken, dass Deutschland in diesem Punkt relativ gut abschneidet (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, in denen in den letzten drei Jahren Maßnahmen gegen Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten ergriffen wurden.

| | |
|---|-----------|
| Österreich | 22 |
| Belgien | 26 |
| Bulgarien | 6 |
| Kroatien | 5 |
| Zypern | 34 |
| Tschechische Republik | 11 |
| Dänemark | 49 |
| Estland | 6 |
| Finnland | 44 |
| Frankreich | 16 |
| Deutschland | 35 |
| Griechenland | 14 |
| Ungarn | 16 |
| Irland | 54 |
| Italien | 15 |
| Lettland | 35 |
| Litauen | 8 |
| Luxemburg | 24 |
| Malta | 50 |
| Niederlande | 23 |
| Polen | 8 |
| Portugal | 12 |
| Rumänien | 15 |
| Slowakei | 10 |
| Slowenien | 4 |
| Spanien | 15 |
| Schweden | 48 |
| VK | 37 |
| EU 28 | 21 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | |

Fehlende Möglichkeit der Einflussnahme auf Arbeitstempo oder Arbeitsprozesse, Beschäftigungsunsicherheit und Diskriminierung

Maßnahmen in diesem Bereich waren nicht Gegenstand der ESENER-Befragung.

Schulungen und sonstige Unterstützung

Bildungsangebote sind ein entscheidender Faktor in der Strategie für den Umgang mit psychosozialen Risiken. Auf der einen Seite können sie ein wichtiger Teil der so genannten „Interventionen auf der ersten Ebene“ sein, mit denen Probleme an der Quelle durch die Beseitigung oder Reduzierung psychosozialer Risiken angegangen werden. Beispiele dieser Art Schulungen sind Lernangebote, um potenziell gefährliche Situationen zu entschärfen, Belästigungen zu vermeiden oder Konflikte zwischen Mitarbeiter/-innen zu entschärfen. Auf der anderen Seite können diese Unterweisungen auch „Interventionen auf der zweiten Ebene“ sein -

Mitarbeiter/-innen lernen dabei, besser mit den psychosozialen Risiken umzugehen, denen sie bereits ausgesetzt sind. Beispiele für Interventionen dieser Art sind Seminare zu den Themen Stressbewältigung oder Zeitmanagement.

Die ESENER-Umfrage unterscheidet zwischen diesen beiden Interventionen, will aber nur wissen, ob die Einrichtung ihren Mitarbeiter/-innen Seminare darüber anbietet, „wie psychosoziale Risiken wie Stress oder Mobbing vermieden werden können.“ In der öffentlichen Verwaltung haben in der EU im Durchschnitt 41% der Einrichtungen solche Schulungen angeboten. Dieser Wert liegt über dem Durchschnitt der Wirtschaft insgesamt, hier bieten nur 36% der Einrichtungen Seminare zur Prävention psychosozialer Risiken an.

Wie in praktisch allen Bereichen psychosozialer Risiken bestehen zwischen den Ländern beträchtliche Unterschiede - fast drei Viertel der Einrichtungen (73%) in der öffentlichen Verwaltung bieten diese Bildungsmaßnahmen an, während es in Kroatien nur 8% sind. Die Rangliste hier entspricht allerdings insofern nicht ganz den Erwartungen, als Polen und Slowenien, die in anderen Tabellen oft hintere Plätze belegen, hier relativ gute Ergebnisse erzielen, denn 56% der Einrichtungen in Polen und 55% in Slowenien bieten derartige Schulungen an. Das sind bessere Werte, als sie Dänemark (54%) und Finnland (51%) erzielen (siehe Tabelle 17).

Tabelle 17 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die Schulungen zur Prävention psychosozialer Risiken anbieten (%)

| | |
|---|-----------|
| Österreich | 20 |
| Belgien | 41 |
| Bulgarien | 37 |
| Kroatien | 8 |
| Zypern | 40 |
| Tschechische Republik | 21 |
| Dänemark | 54 |
| Estland | 41 |
| Finnland | 51 |
| Frankreich | 28 |
| Deutschland | 35 |
| Griechenland | 13 |
| Ungarn | 21 |
| Irland | 63 |
| Italien | 47 |
| Lettland | 50 |
| Litauen | 26 |
| Luxemburg | 39 |
| Malta | 39 |
| Niederlande | 54 |
| Polen | 56 |
| Portugal | 25 |
| Rumänien | 37 |
| Slowakei | 38 |
| Slowenien | 55 |
| Spanien | 49 |
| Schweden | 57 |
| VK | 73 |
| EU 28 | 41 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | |

Vertrauliche Beratung

Vertrauliche Beratungen sind den „Interventionen der dritten Ebene“ zuzurechnen. Damit soll Betroffenen geholfen werden, die bereits aufgrund der Belastung durch psychosoziale Risiken Schaden genommen haben.

In der ESENER-Erhebung wurde gefragt, ob die Einrichtung in den vergangenen drei Jahren „vertrauliche Beratungen“ für Mitarbeiter/innen durchgeführt habe. Im Durchschnitt traf dies für 40% der öffentlichen Verwaltung in der EU zu, dieser Wert liegt geringfügig über den 36% für die gesamte Wirtschaft.

Die Länder mit dem höchsten Anteil Einrichtungen, die diese Beratungen anbieten, waren die drei nordischen Staaten (alle über 70%) plus Irland mit 77%, die Niederlande mit 67%, das VK mit 63% und Malta mit 61%, dicht gefolgt von Belgien (58%) und Deutschland (56%) Die Tschechische Republik, Polen und Italien sind mit 14% die drei Länder, in denen diese Beratungsangebote am wenigsten zu erwarten sind.

Tabelle 18 Anteil der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung, die in den letzten drei Jahren vertrauliche Beratungen angeboten haben (%)

| | |
|---|-----------|
| Österreich | 46 |
| Belgien | 58 |
| Bulgarien | 25 |
| Kroatien | 27 |
| Zypern | 45 |
| Tschechische Republik | 14 |
| Dänemark | 73 |
| Estland | 24 |
| Finnland | 78 |
| Frankreich | 43 |
| Deutschland | 56 |
| Griechenland | 28 |
| Ungarn | 27 |
| Irland | 77 |
| Italien | 14 |
| Lettland | 49 |
| Litauen | 17 |
| Luxemburg | 41 |
| Malta | 61 |
| Niederlande | 67 |
| Polen | 14 |
| Portugal | 20 |
| Rumänien | 25 |
| Slowakei | 18 |
| Slowenien | 22 |
| Spanien | 38 |
| Schweden | 75 |
| VK | 63 |
| EU 28 | 40 |
| Quelle: ESENER-2 EU-OSHA, 2016 (basierend auf einem interaktiven Erhebungs-Dashboard) | |

Gesamtbild der Maßnahmen zur Bewältigung psychosozialer Risiken

Dieser Abschnitt versucht, die Ergebnisse der ESENER-Umfrage über die Fortschritte beim Umgang mit psychosozialen Risiken in der öffentlichen Verwaltung zu einem Gesamtbild zusammenzufügen. Die Grundlage hierfür sind die Mittelwerte aus der EU-28. Individuelle einzelstaatliche Situationen werden deshalb nicht berücksichtigt. Wie der nächste Abschnitt zeigt, unterscheiden diese sich erheblich voneinander.

Allgemeine Risikoabschätzungen sind in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet, fast drei Viertel aller Einrichtungen führen sie aus. Die Möglichkeiten der Beurteilungsdurchführung In-House oder extern wird gleichermaßen genutzt, allerdings werden eindeutig mehr interne als externe Risikoabschätzungen vorgenommen. Allerdings beinhalten nur zwischen einem Drittel und der Hälfte aller Risikoabschätzungen in der öffentlichen Verwaltung auch die Untersuchung psychosozialer Faktoren, dies leisten nur 40% aller Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung.

Der Schritt von der Risikoabschätzung hin zu konkreten Maßnahmen gegen psychosoziale Risiken ist schwieriger, als dies bei physikalischen Risiken wie Lärm oder chemischen Stoffen der Fall ist. Dies scheint besonders auch auf öffentliche Verwaltungen zuzutreffen. Vielleicht aus diesem Grund hat nur etwas mehr als ein Viertel (28%) der Einrichtungen in der öffentlichen Verwaltung einen Aktionsplan gegen Stress erstellt - dies ist Indiz für Fortschritte auf diesem Gebiet.

Betrachtet man die individuellen Risikofaktoren, scheint es die größten Fortschritte bei Maßnahmen gegen Mobbing und Belästigung gegeben zu haben, fast die Hälfte (47%) der Einrichtungen verfügt über ein entsprechendes Verfahren. Etwa ein Drittel der Einrichtungen (34%) gibt an, dass Arbeitsabläufe neu organisiert wurden, um den Arbeitsdruck zu verringern. Ein vergleichbarer Anteil (31%) hat Verfahren zur Lösung von Konflikten eingeführt. Allerdings hat nur ein Fünftel (21%) der Einrichtungen Maßnahmen gegen exzessive Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten eingeführt. Es gibt ebenfalls Fortschritte beim Umgang mit Gewalt durch Dritte, aber nach wie vor verfügt nur die Hälfte (51%) der Einrichtungen, in denen dieses Risiko besteht, über eine Strategie, um damit umzugehen. (Diese prozentuale Angabe kann nicht mit den Prozentzahlen für die anderen psychosozialen Risiken verglichen werden, da nur Einrichtungen berücksichtigt wurden, in denen dieses Risiko tatsächlich vorhanden ist.)

Schulungsangebote zur Verhinderung psychosozialer Risiken werden in 41% der Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung angeboten, ein vergleichbarer Prozentsatz (40%) der Einrichtungen bietet vertrauliche Beratungen an.

Nationale Unterschiede

Die 11 einzelnen Indikatoren in diesem Teil des Berichts zeigen, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bei den Maßnahmen gegen psychosoziale Risiken gibt. Allgemein gilt, dass die drei nordischen Länder mit dem Vereinigten Königreich und Irland in den meisten Tabellen die Spitzenplätze einnehmen, oft gleichauf mit den Niederlanden und Malta. Die Länder in Mittel- und Osteuropa und manchmal auch Länder in Südeuropa gehören meistens zu den Nationen, in denen derartige Maßnahmen nicht diesen Stellenwert haben. Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien liegen im Normalfall im Mittelfeld dieser Tabellen, wobei Spanien und Italien allerdings bei den Einrichtungen, die regelmäßig Risikoabschätzungen vornehmen, eine Spitzenstellung einnehmen. Deutschland gehört zu den Ländern mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Einrichtungen, die gegen exzessive Überstunden und unregelmäßige Arbeitszeiten einschreiten. Die einzelnen Tabellen bieten die Gelegenheit zu beurteilen, wie die einzelnen Länder im Vergleich mit anderen Ländern einzustufen sind.

