

B. Ergebnisse der Studie

1 Forschungsdesign der Untersuchung

Um diese Fragen zu klären und für die betriebliche Praxis der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in Deutschland ableitbare Erkenntnisse zu gewinnen, erschien ein qualitativer Forschungsansatz am sinnvollsten.

Begründung des qualitativen Fallstudienansatzes für die Beantwortung der Fragestellung

Um die oben beschriebenen Fragestellungen zu beantworten, wurden *qualitative Fallstudien* als Herangehensweise gewählt. In Ergänzung zu quantitativen Untersuchungen zur Arbeitsschutzpraxis, insbesondere der oben dargestellten ESE-NER-Studie, sollen sie mit einem vertieften Blick in die betriebliche Praxis zu einem breiteren Verständnis des Prozesses der Gefährdungsbeurteilung beitragen. Entsprechend dem explorativen Ansatz qualitativer Sozialforschung sind Fragestellung und Forschungsdesign so angelegt, dass durch die Offenheit „*neue und im besten Fall überraschende Erkenntnisse*“ (Flick, 2011, S. 133) ermöglicht werden.

Der gewählte *Fallstudienansatz* zielt darauf ab, den Prozess (der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen) in den für diesen relevanten Kontextbedingungen zu rekonstruieren: „*the key feature of the case study approach is (...) the emphasis on understanding processes as they occur in their context. Research questions about 'how' and 'why' rather than 'what' or 'how much' are best suited to the case study strategy. The emphasis is not on divorcing context from the topic under investigation but rather to see this as a strength and to explore the interactions of phenomena and context*“ (Hartley, 2004, S. 332). Daher werden die betrieblichen Untersuchungen eingebettet in eine Darstellung der unterschiedlichen Entwicklungsstände der einbezogenen Länder hinsichtlich ihres jeweiligen Umgangs mit psychosozialen Belastungen, abzulesen an entsprechenden übergreifenden Strategien und policies.

Begründung der Länder- und Fallauswahl

Maßgeblich für die Länder- und Fallauswahl war es zum einen, aussagefähige Vergleiche auf den relevanten Dimensionen und zum anderen die Ausarbeitung von Erfolgskriterien zu ermöglichen. Dementsprechend waren die folgenden Gesichtspunkte wesentlich:

- die Einbeziehung der Länder, die gemäß dem Evaluationsbericht der EU-Kommission zur Umsetzung der Sozialpartnervereinbarung zu arbeitsbedingtem Stress (European Commission, 2011) im Rating sowohl im Hinblick auf „procedures“ (Verfahrensweisen) wie im Hinblick auf „measures“ (Maßnahmen) vordere Plätze einnahmen, d. h. insbesondere Schweden, Großbritannien und Dänemark,
- ein Ländermix, in dem sich zugleich die Vielfalt der EU-Länder im Hinblick auf deren sozialpolitischen Entwicklungsstand und die Arbeitsschutzkultur widerspiegelt: skandinavische Länder mit ausgeprägter Sozialstaats-tradition (Schweden und Dänemark), liberale (Großbritannien) und südeuropäische (Spanien) Staaten,
- die Berücksichtigung von Organisationen aus Branchen mit hohem Problemdruck aufgrund psychosozialer Belastungen (z. B. den Gesundheitssektor; Rial-González et al., 2010, S. 36),
- die Einbeziehung von Organisationen bzw. Unternehmen, in denen die Gefährdungsbeurteilung zu psychosozialen Belastungen ein fortgeschrittenes Stadium erreicht hat, d. h. über die Phase der Ermittlung und Beurteilung von Belastungen hinaus auch Maßnahmen (der Arbeitsgestaltung) entwickelt worden waren bzw. deren Umsetzung zumindest absehbar war,
- zugleich - aber mit der vorhergehenden Vorgabe teilweise schwer vereinbar - war es geplant, bei der Auswahl den Fokus auf jeweils „typische“ Beispiele zu legen und weniger auf empirisch eher seltene, aber in der Publikationspraxis überrepräsentierte - „best practice“- Beispiele.

Im Unterschied zur Gewinnung der Fälle aus Schweden und Großbritannien sind die drei spanischen / katalonischen Fallbeispiele insofern in sich geschlossen, als sie aus einem gemeinsamen „Pool“ unserer spanischen Ansprechpartner des gewerkschaftlichen Instituts ISTAS³ entnommen sind. Alle drei verbindet der strategische, partizipative Ansatz, der mit dem Instrument ISTAS21 verfolgt wird (s.u., Kapitel 4 und 8). In Dänemark sind die Fallbeispiele insofern einheit-

3 Institut Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (Gewerkschaftliches Institut für Arbeit, Umwelt und Gesundheit)

lich, als deren Auswahl auf der Empfehlung eines mit dem Projektteam kooperierenden betrieblichen Beraters und Arbeitsforschers basiert.

Stellenwert des Ländervergleichs

Das Potential einer ländervergleichenden Betrachtungsweise hat nicht zuletzt der Literaturüberblick von Christina Meyn (2012) im Auftrag der HBS deutlich gemacht, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung des arbeitsschutzrechtlichen Rahmens.

Methodisch greift der Ländervergleich einen wichtigen Befund der ESENER-Sekundäranalysen auf, die auf die Wichtigkeit des Länderkontextes im Vergleich zur Unternehmensgröße und der Branchenzuordnung bei der Erklärung der Wirksamkeit des Managements von psychosozialen Risiken hindeuten. Die angemessene Interpretation des Länderkontextes erfordert allerdings vertiefte Analysen: *„Country-specific economic, cultural and regulatory context matters the most (...) It is difficult to interpret it without an in-depth analysis of regulatory practices and social and cultural environments in which OSH management is taking place.”* (Stolk, Staetsky, Hassan, & Kim, 2012, S. 39).

Hinzu kommt eine weiterführende Überlegung, die aus der Betrachtung des Zusammenhangs von übergreifenden wohlfahrtsstaatlichen Strukturen, der Arbeitsqualität und der psychischen Gesundheit der Beschäftigten resultiert. So führen Angerer, Siegrist und Gündel (2014, S. 62 f.; unter Bezug auf Dragano, 2011) die Ergebnisse von Längsschnittstudien an, wonach sich Länder unterschiedlicher sozialstaatlicher Wohlfahrtsregime sowohl im Ausgangsniveau als auch in der Bedeutung der psychosozialen Arbeitsbedingungen für das Entstehen von Erkrankungen unterschieden. Die insgesamt positiveren Rahmenbedingungen (beispielsweise ein ausgeprägter Schutz älterer Arbeitnehmer in den skandinavischen Ländern) konnten die negative Wirkung psychosozialer Belastungen auf die Entstehung depressiver Symptome in den skandinavischen Ländern stärker abpuffern als die liberalen (Großbritannien) und die südeuropäischen (Spanien) Staaten. Auf die betriebliche Ebene bezogen lässt sich hieraus schlussfolgern, dass eine präventive Arbeitsgestaltung als Resultat einer Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in Ländern wie Großbritannien und Spanien einen relativ größeren Stellenwert für die psychische Gesundheit der Beschäftigten hat als in den nordischen Ländern. Diese Erkenntnisse machen zusätzlich den Nutzen einer „mehrdimensionalen“, verschiedene Ebenen einbeziehenden Betrachtungsweise deutlich.⁴

4 Dieser Aspekt wird von Moncada et al. (2010) anhand des Vergleichs unterschiedlicher „Arbeitsschutzkulturen“ von Spanien und Dänemark vertieft.

Methodisches Vorgehen

Um der KomplUm der Komplexität der Fragestellung gerecht zu werden, wurde ein zweistufiger Ansatz verfolgt, der Expertengespräche mit betrieblichen Fallstudien verbindet. Der Fallstudienansatz ermöglicht es, komplexe Prozessen im *realen* Kontext nachzuvollziehen und erlaubt eine detaillierte Beschreibung und Veranschaulichung der Prozesse (Yin, 2003, S. 13). Der gewählte Fallstudienansatz beschreibt eine „*Forschungsstrategie, welche durch die Kombination verschiedener sozialwissenschaftlicher Erhebungs- und Auswertungsverfahren bei der Analyse eines sozialen Prozesses (des Falls als Untersuchungsgegenstand) dessen Kontext systematisch zu berücksichtigen in der Lage ist.*“ (Pflüger, Pongratz, & Trinczek, 2010, S. 30). Insgesamt zeichnet sich die so charakterisierte Forschungsstrategie der Fallstudie durch vier Charakteristika aus, die bei der vorliegenden Studie zum Tragen kommen: Kontextbezug, Multiperspektivität, Methodenkombination und Offenheit (vgl. ebd., S. 31):

Der *Kontextbezug* wird dadurch hergestellt, dass das untersuchte Phänomen, die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung auf verschiedenen Ebenen - sowohl im europäischen, als auch im nationalen und im betrieblichen Kontext - reflektiert wird.

Die *Multiperspektivität* wird durch die Befragung verschiedener betrieblicher Akteure erreicht: auf betrieblicher Ebene insbesondere Management und Mitarbeitervertreter, auf nationaler Ebene überbetriebliche Arbeitsschutzexperten. In den Expertengesprächen sollte es schwerpunktmäßig darum gehen, die nationalen Rahmenbedingungen zu erfassen, in den betrieblichen Fallstudien sollte die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung auf betrieblicher Ebene und das Zusammenspiel beider Ebenen genauer untersucht werden.

Eine *Methodenkombination* wird durch die Verbindung von leitfadengestützten Interviews und Dokumentenanalysen umgesetzt. Auf diese Weise fand eine Triangulation verschiedener Methoden und Daten statt (vgl. Flick, 2011, S. 519 f.). Ursprünglich zur Validierung der Ergebnisse gedacht, hat sich die Bedeutung der Triangulation zunehmend in Richtung einer Anreicherung und Vervollständigung der Erkenntnisse entwickelt. In der vorliegenden Studie diente der Abgleich von Daten verschiedener Ebenen (überbetrieblicher und betrieblicher) beiden Zwecken. Einerseits diente er dazu, Erkenntnisse, die auf Basis der betrieblichen Fallstudien gewonnen wurden, anhand von überbetrieblichen Daten abzusichern, wenn sich ähnliche Muster finden ließen. Andererseits diente der Abgleich dazu, die Besonderheiten der Erkenntnisse der betrieblichen Fallstudien herauszuarbeiten, falls sie von Erkenntnissen der überbetrieblichen Ebene abwichen. Zugleich sollte die Kontextualisierung der Fallstudien auf betrieblicher Ebene dazu beitragen, das Zusammenspiel zwischen überbetrieblicher und

betrieblicher Ebene besser zu verstehen (z.B. die Rolle der Arbeitsschutzaufsicht bei unterschiedlichen nationalen Ressourcen und unterschiedlichem Selbstverständnis für den Prozess der Gefährdungsbeurteilung auf betrieblicher Ebene nachzuzeichnen oder die Rolle der Mitarbeitervertreter bei national unterschiedlich ausgeprägten Mitbestimmungsrechten zu verdeutlichen).

Der Untersuchungsansatz war insofern *offen* gestaltet, als die inhaltlichen Schwerpunkte der deduktiv abgeleiteten untersuchungsleitenden Fragen durch neue Aspekte aus den Interviews ergänzt und sowohl in den Dokumentenanalysen als auch in den abschließenden Experteninterviews vertieft wurden. Deduktives und induktives Vorgehen waren in den Fallstudien iterativ miteinander verknüpft.

Insgesamt wurden 8 Experteninterviews (mit insgesamt 10 Experten) und 10 betriebliche Fallstudien (41 Interviews mit insgesamt 60 betrieblichen Akteuren) durchgeführt. Ein „Fall“ wird in der vorliegenden Studie, in der der Schwerpunkt auf der Analyse nationaler Gemeinsamkeiten und Unterschiede liegt und nicht auf der Ausgestaltung betrieblicher Prozesse, weiter gefasst als eine betriebliche Fallstudie. Ein Fall umfasst die betrieblichen Fallstudien *eingebettet* in den nationalen Kontext. Es handelt sich demnach um ein „embedded design“ mit multiplen Fallstudien (Yin, 2003). Insgesamt wurden 4 Fälle untersucht.

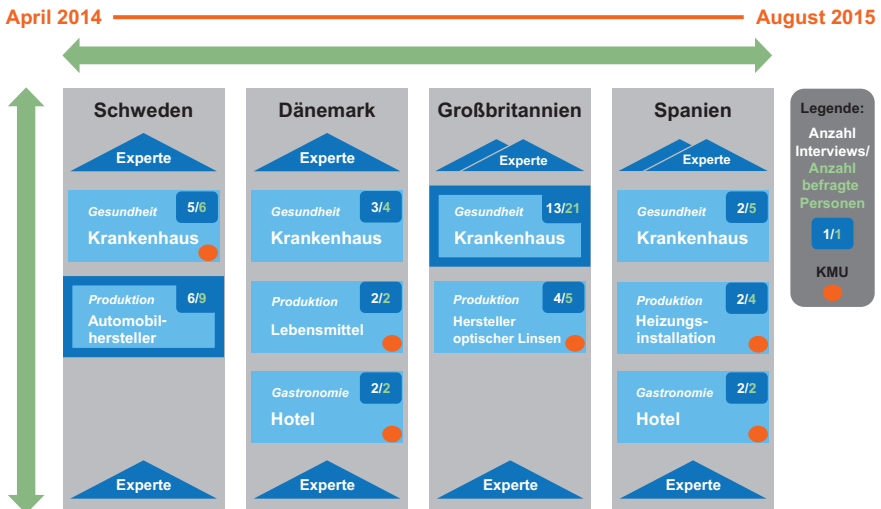


Abbildung 1.1: Darstellung der Stichprobe

Anmerkungen: weiße Zahl (1. Stelle) = Anzahl der betrieblichen Interviews (n=41), überbetriebliche (n=8); grün (2. Stelle) = Anzahl der befragten betrieblichen Personen (n=60), überbetriebliche (n=10); dicke blaue Umrandung = Intensivfallstudie; roter Kreis = KMU (MA < n=500)

Vorbereitende Expertengespräche: Zur Vorbereitung der betrieblichen Fallstudien wurde in jedem Land mindestens ein Fachexperte befragt, der über die nationalen Rahmenbedingungen Auskunft geben konnte. Dabei wurden in diesem ersten Schritt Gesprächspartner mit vertieftem fachlichen und arbeitsschutzpolitischen (zumeist wissenschaftlichem) Hintergrund befragt. In Großbritannien wurden bereits zu Beginn zwei Experten befragt, die eine Doppelrolle einnehmen und als staatliche Arbeitsschutzexperten (HSE) auch wissenschaftlich publizieren. Parallel dazu wurden Dokumente ausgewertet, aus denen die Besonderheiten der nationalen Rahmenbedingungen in Schweden, Dänemark, Großbritannien und Spanien hervorgingen.

Betriebliche Fallstudien: Im Anschluss an die vorbereitenden Expertengespräche wurden die betrieblichen Fallstudien durchgeführt. Hierfür wurden solche Fälle ausgewählt, in denen eine Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen initiiert worden war und der Prozess zumindest so weit fortgeschritten war, dass über die Phase der Ermittlung und Beurteilung von Belastungen hinaus auch bereits (erste) Maßnahmen implementiert waren. Durch diese Vorgabe handelt es sich bei der Stichprobe insgesamt um eine positive Auswahl. Da jedoch der gesamte Prozess der Gefährdungsbeurteilung betrachtet werden sollte, um Erfolgsfaktoren und Hindernisse in allen Phasen zu untersuchen, war diese Einschränkung erforderlich⁵. In denjenigen Ländern, in denen nationale Kooperationspartner den Kontakt zu Unternehmen herstellten, wurde im Vorfeld zudem darauf hingewiesen, möglichst keine „Leuchtturmprojekte“ auszuwählen, sondern ein breites Spektrum an betrieblichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Im Folgenden werden die Unternehmen so genau beschrieben, dass die betrieblichen Rahmenbedingungen deutlich werden, ohne dass eine genaue Identifizierung der Unternehmen möglich ist.

5 Aus den weiter unten im Einzelnen dargestellten Fallbeispielen geht hervor, dass auch dieses übergreifende „Erfolgskriterium“ bei der Auswahl mit einer empirischen Fülle von unterschiedlichen Verläufen und Ergebnissen der Gefährdungsbeurteilung einhergeht.

Tabelle 1.1: Beschreibung des Kontextes der betrieblichen Fallstudien

Schweden	
Krankenhaus (SW1)	Größe: < 500 MA Provinz: Uppsala län Organisationsform: staatliches Krankenhaus
Produktion (SW2)	Größe: > 1000 MA Region: Stockholms län Organisationsform: privates Unternehmen, Anbindung an Konzern
Dänemark	
Krankenhaus (DK1)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: > 1000 MA • Region: Hovedstaden • Organisationsform: staatliches Krankenhaus
Produktion (DK2)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: Betrieb < 500 MA • Region: Mittel-Jütland • Organisationsform: privates Unternehmen, Anbindung an Konzern
Hotel (DK3)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: < 500 MA • Region: Hotel in Süddänemark / Verwaltung in Kopenhagen • Organisationsform: Hotel einer Hotelkette verteilt über verschiedene Standorte; jedes Hotel wird als „<i>eigenes Unternehmen</i>“ betrieben
Großbritannien	
Krankenhaus (UK1)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: > 1000 MA • Region: Nordostengland • Organisationsform: staatliches Krankenhaus, Anbindung an Konzern
Produktion (UK2)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: < 500 MA • Region: West Midlands • Organisationsform: privates Unternehmen, Anbindung an Konzern
Spanien	
Krankenhaus (ES1)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: > 1000 MA • Region: Katalonien • Organisationsform: staatliches Krankenhaus
Produktion (ES2)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: < 500 MA • Region: Katalonien • Organisationsform: Familienbetrieb
Hotel (ES3)	<ul style="list-style-type: none"> • Größe: < 500 • Region: Katalonien • Organisationsform: Familienbetrieb

Anmerkungen: MA = Mitarbeiter

Der Zugang erfolgte in drei Ländern zu Beginn über nationale Kontaktpartner („gatekeeper“), was die Akquise aufgrund der bestehenden Vertrauensbeziehungen zu lokalen Unternehmen deutlich vereinfachte und von Vassy und Keller (2010) als ein Erfolgsfaktor für ländervergleichende Studien beschrieben wird⁶. In Spanien und Dänemark wurden alle Unternehmen über die Kontaktpartner vermittelt, in Spanien über ein gewerkschaftsnahes Forschungsinstitut (ISTAS) und in Dänemark über ein privates Beratungsinstitut mit Forschungsaufträgen (Teamarbejdsliv). Die Kontaktpartner wurden gebeten, Unternehmen aus bestimmten Branchen (Krankenhaus und Produktion) auszuwählen, die *keine sogenannten „Leuchtturm-Projekte“* darstellten und deren Bedingungen sich insofern nicht mit denen anderer Unternehmen des Landes vergleichen ließen. Die Gefährdungsbeurteilung sollte so weit voran geschritten sein, dass erste Maßnahmen entwickelt waren und die Zusammenarbeit der internen und der externen Akteure sollte variieren (z.B. in Form einer mehr und weniger konflikthafter Zusammenarbeit zwischen Management und Mitarbeitervertretung). In Dänemark gab es zusätzlich die Vorgabe, ein Unternehmen auszuwählen, in dem der COPSOQ eingesetzt worden war, um den Einsatz dieses Instruments mit dem Vorgehen in Spanien vergleichen zu können. In Großbritannien wurde diese Vorgabe nicht gemacht, da hier die Management Standards das am häufigsten eingesetzte Instrument sind und die Beschränkung auf den COPSOQ sich nicht als praktikabel und sinnvoll erwies. In Schweden konnten keine Vorgaben gemacht werden, da sich der Akquiseprozess ohnehin als sehr schwierig gestaltete (s.u.). In Dänemark wurde außerdem nach einem *Hotel* gesucht, um die dortigen Erfahrungen mit denen in Spanien vergleichen zu können. Darüber hinaus sollte sich die Hotelbranche jedoch ursprünglich nicht durch alle Länder ziehen. Vielmehr war es zunächst geplant, zwei weitere Organisationen aus anderen Branchen zu akquirieren, z.B. dem als problematisch identifizierten Bildungsbereich (s.o.), was jedoch nicht gelang.

Drei dänische Unternehmen, die im Vorfeld auf Empfehlung einer Mitarbeiterin der Arbeitsschutzbehörde - jedoch ohne direkte Vermittlung durch einen Kontaktpartner - direkt angeschrieben worden waren, hatten nicht auf die Anfrage reagiert. Eines dieser Unternehmen (das Krankenhaus) konnte allerdings schließlich über den Kontaktpartner erreicht werden.

In Großbritannien galt dies für ein Unternehmen. Dort hatte eine Kontaktpartnerin in der britischen Arbeitsschutzbehörde HSE, an die wir uns mit der Bitte um Unterstützung gewandt hatten, geeignete öffentliche wie private Organisationen angesprochen. Auf die Anfrage reagierten drei Organisationen aus

6 Dies gilt sicherlich nicht nur für ländervergleichende Studien, spielt dort aber eine besonders große Rolle, weil die Vertrauenswürdigkeit der forschenden Institution von Unternehmen in anderen Ländern schwerer einschätzbar ist als von Unternehmen im gleichen Land.

dem öffentlichen Sektor, wovon eine Kooperation realisiert werden konnte. Ein weiteres Unternehmen zu finden dauerte mehrere Monate. Die Zugänge über wissenschaftliche Experten oder Ansprechpartner aus Gewerkschaften⁷ - auch mit Unterstützung aus dem Projektbeirat - bzw. einem Arbeitgeberverband⁸ waren hier nicht erfolgreich. Eine weitere (direkte) Ansprache eines Hotels in Nordengland führte ebenfalls nicht zu verbindlichen Gesprächen. Die jeweiligen Motive für eine Nicht-Teilnahme der anderen Unternehmen an der Studie lassen sich nicht eruieren, da sie im Allgemeinen nicht näher ausgeführt wurden. Entweder erhielten wir - auch auf mehrmalige Nachfragen - keine Rückantwort oder pauschale Aussagen, dass andere „Projekte“ Vorrang hätten. Schließlich gelang es, über persönliche Kontakte zu einem Fachexperten für *Occupational Health* (Wissenschaftler und Arbeitsmediziner), der zugleich im Auftrag des Arbeitgeberverbandes der metallverarbeitenden Industrie in Großbritannien Unternehmen aus der Branche berät, ein privates Unternehmen aus der Branche Produktion zu akquirieren.

In Schweden gelang es nicht, einen nationalen Ansprechpartner zur Unterstützung von betrieblichen Zugängen zu gewinnen, was den Akquiseprozess deutlich verzögerte und zugleich gegenüber der Planung einen größeren „Suchaufwand“ erforderte. Dort bestand jedoch bereits ein direkter Kontakt zu einem Unternehmen, das sich zu einer Teilnahme am Forschungsprojekt bereit erklärte. Der Zugang über die Gewerkschaften für die Akquise von weiteren Unternehmen war nicht erfolgreich. Der direkte Kontakt zu einem Krankenhaus in Nordschweden, der zunächst erfolgsversprechend begann, mündete jedoch aufgrund mangelnder Verbindlichkeit des Ansprechpartners nicht in einer betrieblichen Fallstudie. Ein weiteres Krankenhaus konnte erst im Herbst 2014 über die Vermittlung eines wissenschaftlichen Kontakts auf einer internationalen Fachtagung akquiriert werden.

Somit war insgesamt die Akquisition von Fallstudienbetrieben in vier europäischen Ländern erfolgt, insbesondere weil ein etabliertes Netzwerk von Partnern verfügbar war, wobei zugleich der hierfür erforderliche Zeitaufwand aufgrund der dargestellten Umstände erheblich größer war als vorgesehen⁹. Die Zugänge zu den Fallstudien stellen sich insgesamt folgendermaßen dar:

7 z.B. die Kontakte zur britischen Gewerkschaft *unitetheunion* über ein Beiratsmitglied

8 z.B. zur *Chemical Industries Association (CIA)*

9 Erhebliche Probleme bei der Akquisition von Fallstudienbetrieben für ein qualitatives Forschungsdesign werden bei Heiden (2014) beschrieben.

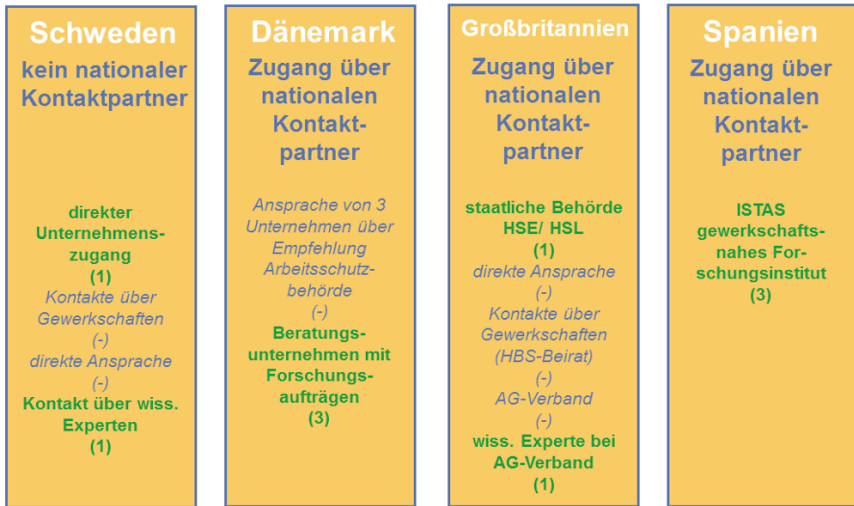


Abbildung 1.2: Zugänge zu den Fallstudien

Anmerkungen: in Klammern ist jeweils die Anzahl der über den jeweiligen Zugang zustande gekommenen betrieblichen Fallstudien dargestellt (z.B. drei über ein Beratungsunternehmen in Dänemark); (-) bedeutet, dass über diesen Zugang keine Fallstudie zustande kam; chronologische Darstellung

Für alle Unternehmen musste die Projektbeschreibung und das Anschreiben in die jeweilige Landessprache übersetzt werden. Sobald der Kontakt zu einem Betrieb hergestellt war, wurde ein telefonisches Vorgespräch mit dem betrieblichen Ansprechpartner geführt, in dem nochmal das Projekt skizziert, nach möglichen betrieblichen Dokumenten zur Vorbereitung der Interviews gefragt und potenzielle Interviewpartner ausgewählt wurden. Vor dem Beginn der Interviews wurden mit den Ansprechpartnern Vereinbarungen zur Sicherung der Vertraulichkeit im Umgang mit den gewonnenen Daten und zur Sicherung des Datenschutzes getroffen, die ebenfalls in die jeweilige Landessprache übertragen worden waren.

In Spanien war es zudem notwendig, die nachfolgenden Detailabsprachen und Nachfragen ebenfalls in der Landessprache durchzuführen (in Dänemark, Schweden und Großbritannien konnte in den Vorabsprachen auf Englisch kommuniziert werden). Sämtliche betrieblichen Dokumente und eine Reihe von Dokumenten auf nationaler Ebene waren im Allgemeinen ebenfalls in der jeweiligen Landessprache verfasst und mussten zunächst auf Relevanz gescreent und dann bei Bedarf übersetzt werden.

Um eine Perspektivenvielfalt zu gewährleisten, wurden in jedem Betrieb betriebliche Schlüsselakteure der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen befragt, jeweils mindestens ein Vertreter des Managements und ein Interessenvertreter der Mitarbeiter. Im Allgemeinen fanden in jedem Betrieb zwei bis drei Interviews statt, an denen pro Betrieb zwei bis fünf Personen teilnahmen. Lediglich in den beiden Intensiv-Fallstudien in den sehr großen Unternehmen (Schweden und Großbritannien) wurden sechs bzw. 13 Interviews geführt und die Sichtweisen von neun bzw. 21 betrieblichen Akteuren erfasst.

Resümierende Expertengespräche: Im Anschluss an die betrieblichen Fallstudien wurden weitere Experten befragt. Für die abschließenden Interviews wurden Gesprächspartner aus dem staatlichen Arbeitsschutz ausgewählt. In diesen Gesprächen wurden offene Fragen und Interpretationen aus den Interviews an die Experten zurückgespiegelt und vertieft.

Die Experten und die betrieblichen Gesprächspartner wurden jeweils in leitfadengestützten Interviews befragt. Die Dauer der Experteninterviews reichte von ein bis zwei Stunden, die betrieblichen Interviews variierten zwischen ein und vier Stunden. Die Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse (zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring, 2010) thematisch gruppiert und als Fallstudien aufbereitet.

Die Vorteile eines ländervergleichenden Ansatzes gegenüber Untersuchungen im eigenen Land sind nach Vassy und Keller (2010), dass eigene (selbstverständliche) Vorannahmen transparent gemacht werden. In den Gemeinsamkeiten der Fälle wird deutlich, welche Prozesse sich unabhängig vom nationalen Kontext „durchsetzen“ und in den Unterschieden, *wie* Prozesse vom Kontext „geformt“ werden. Ein ländervergleichendes Design stellt besondere Herausforderungen an das Untersuchungsdesign. Wichtig, um tragfähige Aussagen ableiten zu können, ist es, die Vergleichbarkeit der untersuchten Fälle in Bezug auf zentrale Einflussfaktoren sicherzustellen.

Um einerseits eine gewisse Vergleichbarkeit über die Länder zu gewährleisten und zugleich unterschiedliche Ausgangsbedingungen verschiedener Branchen zu berücksichtigen, wurde bei der Akquise angestrebt, in jedem Land Betriebe aus einem begrenzten Branchenspektrum zu rekrutieren. Dies ist insofern gelungen, als in jedem Land ein Krankenhaus untersucht wurde und ein Betrieb aus dem Produktionsbereich. In Spanien und Dänemark konnte außerdem jeweils eine Fallstudie in einem Hotel durchgeführt werden. Trotz intensiver Bemühungen ließen sich in Schweden und Großbritannien keine weiteren Betriebe im Rahmen des vorgesehenen Untersuchungszeitraums akquirieren (in Großbritannien waren Unternehmen aus der Hotelbranche und der chemischen Industrie angesprochen worden und in Schweden zwei weitere Betriebe aus dem Ge-

sundheitssektor). Abweichend vom ursprünglich geplanten Vorgehen waren in Großbritannien und Schweden dafür in Absprache mit der HBS im Rahmen von zwei Intensiv-Fallstudien jeweils mehrere Abteilungen in einem Großunternehmen befragt worden. Zusätzlich zu den Branchen wurde die Unternehmensgröße der Betriebe variiert; allerdings ließ sich hier keine länderübergreifende Systematik realisieren.

Weitere Herausforderungen bei einem ländervergleichenden Ansatz bestehen darin, dass *linguistische* Äquivalenz nicht gleichbedeutend mit *konzeptioneller* Äquivalenz ist, d.h. der gleiche Begriff *bedeutet* in den verschiedenen Ländern nicht dasselbe (Vassy & Keller, 2010, S. 627). Außerdem sind Bilder, Metaphern und Sprichwörter teilweise schwierig zu übersetzen. Begriffe wie „Gefährdungsbeurteilung“, „psychische Belastungen“ oder „psychosoziale Risiken“ sind beispielsweise in den einzelnen Ländern unterschiedlich geläufig, rufen unterschiedliche Assoziationen hervor bzw. werden durch alternative Begriffe ersetzt. Sicherheitsbeauftragte und Betriebsräte haben in den vier Ländern jeweils eine unterschiedliche Ausbildung, eine unterschiedliche rechtliche Basis und strukturelle Einbettung (siehe Kapitel 7).

Diesen Herausforderungen wurde durch verschiedene Strategien begegnet: Zum einen wurde in einigen Fällen mit Dolmetschern gearbeitet, wo die betrieblichen Akteure dies wünschten und sich sicherer fühlten, wenn sie in ihrer Muttersprache kommunizieren konnten. Der Einsatz von Dolmetschern schafft zwar im Vergleich zur direkten Kommunikation eine gewisse Distanz, was insbesondere bei sensiblen biographischen Themen ein Problem darstellen könnte. Beim vorliegenden Thema war dies jedoch weniger relevant. Im Nachgang bestätigten uns alle Interviewpartner, dass sie sich nach kurzer Zeit an die Dolmetscher gewöhnt und die Gesprächsatmosphäre als angenehm erlebt hatten.

Während der Interviews wurde darauf geachtet, dass die sprachlichen Besonderheiten reflektiert wurden. So wurden beispielsweise die Dolmetscher (in Spanien, Dänemark und in einem schwedischen Fall) gebeten, die Inhalte möglichst wenig zusammenzufassen und möglichst wortgetreu zu übersetzen – auch sprachliche Bilder, „schräge“ Formulierungen, Zögern und besondere Betonungen hervorzuheben und die Bedeutung zentraler Begriffe in der Übersetzung transparent zu machen. Damit konnte die inhaltliche Relevanz dieser Aspekte bei der Auswertung der Interviews berücksichtigt werden.

In den anderen Interviews wurde auf Englisch kommuniziert (ein Fall in Schweden, englische Fälle; Experteninterviews). Das Problem der „oversimplification“, d.h. dass die Punkte aus sprachlichen Gründen vereinfacht wiedergegeben werden (Vassy & Keller, 2010, S. 627), zeigte sich nur in wenigen Passagen, zumal die Gesprächspartner sich im Vorfeld gegen ein Interview auf Englisch entscheiden konnten, wenn sie es vorzogen, über die Thematik in ihrer Mutter-

sprache zu kommunizieren. Vorteile eines Interviews in einer fremden Sprache sind nach Vassy und Keller, dass ein stärkeres Gefühl der Anonymität entsteht und ein intensiveres Nachfragen und Erklären möglich ist. Im Vergleich zu den Interviews mit Dolmetschern haben wir jedoch keine Unterschiede in Bezug auf diese Punkte beobachtet.

Was die inhaltliche Ebene betrifft, so wurden zusätzlich durch Dokumentenanalysen und Expertengespräche die nationalen Besonderheiten herausgearbeitet, die hinter den zentralen Begriffen liegen. Um eventuelle Missverständnisse zu vermeiden, werden in Absprache mit dem Projektbeirat Begriffe wie „Betriebsrat“ und „Präventionszirkel“, die im Deutschen in einem bestimmten rechtlichen (Betriebsrat) oder betrieblichen (Gesundheitszirkel) Deutungskontext stehen, durch übergreifende Begriffe ersetzt (z. B. „Interessen/ Mitarbeitervertretung“ und „Fokus-Gruppen“), die nicht durch die deutsche Diskussion vorgeprägt sind. Die jeweiligen landessprachlichen Begriffe werden in Klammern hinzugefügt, damit etwaige Konnotationen erkennbar bleiben.

Beschreibung der Stichprobe

Im Rahmen der zehn Fallstudien wurden 41 Interviews mit insgesamt 60 Gesprächspartnern geführt und 8 Experteninterviews mit insgesamt 10 nationalen Experten aus Wissenschaft und Arbeitsschutzpraxis. Bei 17 der 41 Interviews handelte es sich um Gruppeninterviews, bei 24 um Einzelinterviews.

Notation der Zitate: Zitate aus den *betrieblichen Interviews* werden wie folgt gekennzeichnet: Land - Funktion - Seitenzahl. Der Länderzusatz wird analog zur grafischen Beschreibung der Stichprobe verwendet (Abbildung 1), wobei SW für Schweden steht, DK für Dänemark, UK für Großbritannien und ES für Spanien. Wird ein Interview beispielsweise mit SW1_A1: 5 gekennzeichnet, bedeutet dies, dass das Zitat aus der Fallstudie in Schweden (SW) / Krankenhaus (1) mit einem Vertreter des Managements (A) entstammt und sich auf Seite 5 befindet. Das Kürzel B steht für die Mitarbeitervertretung. Die Branchen werden folgendermaßen gekennzeichnet:

- der Länderzusatz 1 (also SW1, DK1, UK1, ES1) beschreibt jeweils das *Krankenhaus*,
- der Länderzusatz 2 (also SW2, DK2, UK2, ES2) beschreibt jeweils die *Produktion* und
- Der Länderzusatz 3 (also DK3 und ES3) beschreibt jeweils das *Hotel*.

Bei den *Experteninterviews* entfällt der Branchenzusatz – hier wird das Land beschrieben (also SW, DK, UK, ES) und die Rolle der Experten (E1 bezieht sich auf den/die Fachexperten, der/die zu Beginn der Fallstudie befragt wurde und E2 auf den Experten aus dem staatlichen Arbeitsschutz, der abschließend befragt wurde – mit Ausnahme von Großbritannien, wo die befragten Akteure zu Beginn bereits beide Rollen einnehmen).

Durchführung der Interviews

Die Interviews mit den betrieblichen Akteuren wurden vor Ort in den Unternehmen anhand eines Leitfadens geführt. Der Leitfaden diente als grobe Orientierung und wurde in Abhängigkeit vom Gesprächsverlauf flexibel eingesetzt. Dabei war ausreichend Zeit für narrative Passagen der Gesprächspartner vorgesehen, um deren persönlichen Deutungssystemen ausreichend Raum zu geben. In den Interviews wurden folgende Themenbereiche erfragt:

- Anlässe und Motive für die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen,
- Einbettung des Prozesses (organisationale Ausgangsbedingungen),
- Durchführung der Gefährdungsbeurteilung,
- Rolle der beteiligten Personen (insbesondere Management, Mitarbeitervertreter, Arbeitsschutzexperten, Mitarbeiter, externe Berater, Arbeitsschutzaufsicht, Sozialpartner),
- Erfolgsfaktoren und Hindernisse,
- Ergebnisse und Nutzen der Gefährdungsbeurteilung.

Die Interviews wurden mit Einverständnis der Interviewpartner auf Tonband aufgezeichnet und im Anschluss transkribiert.

Die Interviews mit den überbetrieblichen Arbeitsschutzexperten wurden im Allgemeinen telefonisch geführt, ebenfalls mit Einverständnis der Gesprächspartner aufgenommen und im Anschluss transkribiert. Lediglich das Interview mit den britischen Experten fand vor Ort am Rande eines gemeinsam besuchten wissenschaftlichen Kongresses im April 2014 in London statt. Die Experteninterviews wurden ebenfalls auf Basis eines Leitfadens geführt, der den Experten im Vorfeld zugesendet wurde. Die Leitfäden der Experteninterviews variierten allerdings in Abhängigkeit davon, welche Informationen über das Land bereits bekannt waren (z.B. aus dem Workshop 2012¹⁰ an der BAuA oder durch Doku-

10 2012 wurde an der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ein zweitägiger Workshop zu Vorgehensweisen bei der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen mit

mente). Die Interviews mit den Experten *vor* den Fallstudien ähnelten sich inhaltlich stärker als die Interviews *nach* den Fallstudien, da in den Nachfolgeinterviews noch stärker auf Themen eingegangen wurde, die im Verlauf der Interviews deutlich wurden und in den Experteninterviews vertiefend geklärt wurden. Zentrale Themenfelder waren:

- Darstellung und Priorität des Themas „psychosoziale Belastungen“ im politischen und medialen Diskurs des Landes,
- Nationale, regionale und sektorale Entwicklungen,
- Nationale Besonderheiten im Arbeits- und Gesundheitsschutz (policy, Regelungen, Vereinbarungen),
- Zentrale Akteure im Arbeits- und Gesundheitsschutz ,
- Durchführung der Gefährdungsbeurteilung und Rolle interner und externer Akteure,
- Gängige Methoden und Instrumente,
- Herausforderungen und Hindernisse.

Auswertung der Daten

Im ersten Schritt wurden die verschiedenen Datenquellen (betriebliche Dokumente, Perspektiven der verschiedenen Interviewpartner) zu einer Fallstudie pro Unternehmen zusammengefasst.

Im zweiten Schritt wurden Fälle *innerhalb* eines Landes miteinander verglichen und Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet, so dass zum einen das Spektrum an Vorgehensweisen deutlich wird und zum anderen Besonderheiten herausgearbeitet werden können. Die herausgearbeiteten Besonderheiten wurden mit den Aussagen aus den Experteninterviews abgeglichen und anhand von weiteren Informationen aus nationalen Berichten auf Übereinstimmung oder Abweichung geprüft. Besonderheiten, die bisher nicht in den einführenden Experteninterviews thematisiert worden waren, wurden in dem Experteninterview, das sich an die Fallstudien anschloss, diskutiert und durch weitere Informationen angereichert.

Im dritten Schritt wurden die Fälle (die im zweiten Schritt auf Länderebene zusammengefasst worden waren) *zwischen den Ländern* miteinander verglichen. Auch hier wurden die Ergebnisse wieder anhand von (verfügbaren) Daten aus Artikeln und Dokumenten abgeglichen.

Vertretern aus Deutschland und weiteren 8 Ländern durchgeführt (Schweden, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Spanien, Italien, Polen, Ungarn).

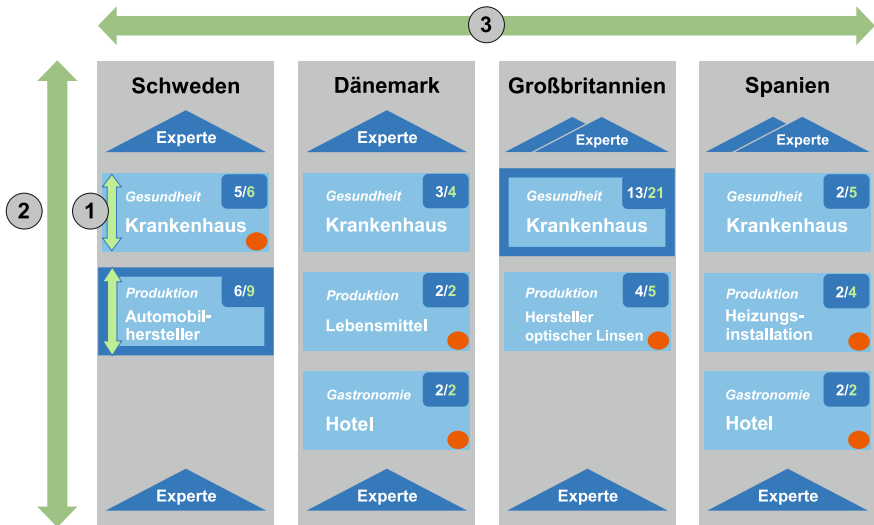


Abbildung 1.3: Darstellung der Auswertungsstrategie

Die Ebene der betrieblichen Fallstudien dient vorrangig dazu, das konkrete Vorgehen (das *Wie*) beispielhaft und prozesshaft nachzuzeichnen und das Zusammenspiel von relevanten Rahmenbedingungen mit der betrieblichen Ebene zu erklären. Es ist jedoch nicht der Anspruch der betrieblichen Fallstudien, Aussagen über die Repräsentativität der beobachteten Phänomene im Sinne einer statistischen Generalisierung „von den ausgewählten Fällen auf eine Population bzw. eine Klasse von Fällen“ zu machen (Przyborski & Wohlrab-Sahr, 2010, S. 320). Die statistische Generalisierung „ist eine Form der Generalisierung, die im Grunde den standardisierten Verfahren vorbehalten bleibt und für die entsprechend ein nach dem Zufallsprinzip ausgewähltes Sample von entscheidender Bedeutung ist.“ (ebd.). Der Anspruch der Verallgemeinerbarkeit kann für die Fallstudien nur insofern gelten (im Sinne einer analytischen Generalisierung), als sich bestimmte Prozesse und Wirkungszusammenhänge auf ähnliche Konstellationen übertragen lassen, ohne dass dies zwangsläufig länderspezifisch interpretiert werden muss. Bei der analytischen Generalisierung „wird anhand des jeweiligen Falls bzw. der untersuchten Fälle ein bestimmter Zusammenhang, eine Regel oder ein Mechanismus herausgearbeitet, der von allgemeiner Bedeutung ist.“ (ebd.).

In den folgenden Kapiteln wird in mehreren Schritten der relevante Kontext (Handlungsrahmen) für die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen dargestellt.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist in *Kapitel 2* der Arbeitsschutzrahmen auf **rechtlicher Ebene**, der von der übergeordneten europäischen Ebene auf die nationale Ebene der im Projekt untersuchten Länder heruntergebrochen wird. In den daran anschließenden Kapiteln wird die Rolle der beteiligten Akteure auf nationaler Ebene näher beleuchtet. Zunächst wird in *Kapitel 3* die Rolle der **Arbeitsschutzaufsicht** und ihre Ausgangsbedingungen in den einzelnen Ländern beschrieben, was Struktur, Stellenwert des Themas, Sanktionsmöglichkeiten und Unterstützung auf betrieblicher Ebene betrifft. Wie sich die Rolle der Arbeitsschutzaufsicht auf betrieblicher Ebene darstellt, wird zum Abschluss des Kapitels vertieft. Die Ergebnisse aus den betrieblichen Fallstudien werden (auch in den folgenden Kapiteln) an einigen Stellen durch Aussagen von überbetrieblichen Experten oder Erkenntnisse aus anderen Quellen ergänzt, die die jeweiligen Beobachtungen bestätigen oder differenzieren. Im anschließenden *Kapitel 4* wird der Arbeitsschutzrahmen um die **Rolle der Sozialpartner** ergänzt. Dabei geht es zunächst übergeordnet um die Europäische Sozialpartnervereinbarung, bevor die rechtliche Stellung (Arbeitsbeziehungen und betriebliche Mitbestimmung) und das Selbstverständnis von Gewerkschaften im Handlungsfeld „psychosozialer Belastungen“ beschrieben und zuletzt die Rolle und Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden dargestellt werden. Daran schließt sich die Darstellung der Rolle der Sozialpartner in den untersuchten Fallbeispielen an. In *Kapitel 5* wird die **Rolle der Mitarbeitervertretung** in den ausgewählten Ländern nachgezeichnet, ausgehend von einer übergreifenden Übersicht der rechtlichen Grundlagen hin zu jeweils länderspezifischen Besonderheiten. Den Abschluss bildet hier wiederum die Vertiefung in den betrieblichen Fallstudien. Auf die **Rolle von Präventionsdiensten und (externen) Beratern** als wesentliche Ressourcen im Prozess der Gefährdungsbeurteilung wird im *Kapitel 6* näher eingegangen. Die *Kapitel 7 und 8* runden die Darstellung des Arbeitsschutzrahmens ab und widmen sich der Ausformung der **Arbeitsschutzkultur** und den **Methoden und Instrumenten**, die zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in den vier Ländern zum Einsatz kommen – jeweils zunächst auf überbetrieblicher Ebene, um dann die betriebliche Umsetzung in den Fallstudien näher zu beleuchten. In *Kapitel 9* geht es schließlich um **zentrale Handlungsschritte** im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen, ausgehend von der Initiierung, über die Entwicklung von Maßnahmen zur Dokumentation und Wirksamkeitskontrolle. Hier werden beispielhaft Beobachtungen aus den vorhergehenden Kapiteln aufgegriffen und prozesshaft zusammengeführt.

Den Abschluss bildet die **Zusammenfassung und Diskussion** der Ergebnisse.

2 Arbeitsschutzrahmen

Im folgenden Kapitel wird der rechtliche Arbeitsschutzrahmen beschrieben - ausgehend von der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) und deren Umsetzung in nationales Recht in den Ländern, die in das Projekt einbezogen waren (Schweden, Dänemark, Großbritannien und Spanien)¹¹. Darauf aufbauend wird dargestellt, ob und inwieweit es im Regelwerk der jeweiligen Länder spezifische Vorschriften zur Gefährdungsbeurteilung von psychischen / psychosozialen Belastungen gibt, wobei auch aktuelle Entwicklungen (etwa im Bereich der Rechtsprechung) in den einzelnen Ländern Eingang finden. Im Anschluss werden relevante neuere Entwicklungen im Handlungsfeld „psychosoziale Belastungen“ auf europäischer Ebene skizziert, die z.T. auch auf die jeweiligen Länder zurückwirken bzw. für diese bedeutsam sind.

Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) zur Gefährdungsbeurteilung

Die Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit hat den Arbeitsschutz in der Europäischen Union auf eine neue Grundlage gestellt. Sie „fordert einen präventiven Arbeitsschutz und überantwortet dem Arbeitgeber die Aufgabe, den betrieblichen Arbeitsschutz in adäquater Weise zu organisieren“ (Larisch, 2009, S. 39). Gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie hat der Arbeitgeber eine **Gefährdungsbeurteilung (risk assessment)** durchzuführen, zu dokumentieren und Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Verminderung von Gefährdungen der Beschäftigten im Arbeitskontext festzulegen. Somit ist die Gefährdungsbeurteilung als zentrales Präventionsinstrument in der europäischen Arbeitsschutzgesetzgebung verankert, die von der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz pointiert als „Meilenstein im europäischen Ansatz zur Verhinderung von Unfällen und Krankheiten am Arbeitsplatz“¹² eingeschätzt wird. Rechtssystematisch betrachtet lässt sich die Gefährdungsbeurteilung als „zentrales Element der betrieblichen Arbeitsschutzplanung“ (Faber, 2004, S. 502) interpretieren. Da der Arbeitgeber verpflichtet ist, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Bezug auf alle Aspekte zu sorgen, die die Arbeit betreffen, und Gefahren für

11 Soweit sich auf nationaler Ebene in jüngerer Zeit relevante Änderungen des rechtlichen Rahmens in Bezug auf die Prävention psychosozialer Risiken am Arbeitsplatz abzeichnen, wird die Darstellung entsprechend ergänzt.

12 <http://www.gefaehrungsbeurteilung.de/de/service/partner/osha> [Absatz 4; Stand 22.09.2015]

Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu beurteilen, sind hierbei auch psychische bzw. psychosoziale Belastungen bei der Arbeit eingeschlossen.

Die Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie bildet die Grundlage für die jeweiligen Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Allerdings gibt es Unterschiede in der rechtlichen Umsetzung des europäischen Handlungsrahmens auf nationaler Ebene und auch in der praktischen Anwendung der Gefährdungsbeurteilung, was u.a. aus der ESENER-Studie hervorgeht. In einigen Mitgliedstaaten wurden erst über die Intervention des Europäischen Gerichtshofes Mindestanforderungen der Rahmenrichtlinie in nationales Recht transformiert, so z.B. in Großbritannien und Spanien (Kothe, 2005). Nach Larisch (2009, S. 45f.) erforderte die von der Rahmenrichtlinie „*geforderte Kombination von Maßnahmen für einen integrierten, partizipativen*“ [Hervorhebung durch den Verfasser] *Ansatz im präventiv ausgerichteten Arbeitsschutz [...] in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten rechtliche Anpassungen [...], wobei die erforderliche Umsetzung in nationales Recht in erheblichem Umfang durch die nationalen Arbeitsschutztraditionen und bestehenden regulatorischen Praktiken beeinflusst*“ wurde. In Großbritannien und den nordischen Ländern (z.B. Schweden und Dänemark) konnte die Neuordnung des Arbeitsschutzes dabei ansetzen an „*process-based and participatively orientated regulatory requirements on OSH management (that) largely predated the Framework Directive by around 20 years*“ (Walters et al., 2013, S. 40).

Unterschiede in der (rechtlichen und praktischen) Umsetzung der europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie werden u.a. in den folgenden Faktoren gesehen: unterschiedliche administrative und institutionelle Systeme, Unterschiede im Arbeitsschutzverständnis und der Arbeitsschutz-Infrastruktur, Unterschiede in der sozialen und ökonomischen Entwicklung und dem Stand der Arbeitsbeziehungen, der Erfahrungen mit der institutionellen Partizipation der Beschäftigten und mit der Arbeitsweise von Präventionsdiensten (Karageorgiou, 2000).

Besonderheiten nationaler Gesetzgebung in den Ländern

Für **Schweden** bestand nach Ansicht von Kothe (2005, S. 35) aufgrund der Vorbildfunktion der dortigen Arbeitsschutzgesetzgebung nur ein geringer Anpassungsbedarf der nationalen Gesetzgebung an die Anforderungen der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie. Bereits im Arbeitsumweltgesetz („Arbetsmiljölagen“) von 1977 ist die Leitvorstellung verankert, dass die Arbeitsbedingungen an die unterschiedlichen physischen und psychischen Fähigkeiten der Beschäftigten angepasst sein sollen. Arbeitstechnik, Arbeitsorganisation und der

Arbeitsinhalt sollten u. a. so ausgestaltet sein, dass die Beschäftigten keinen körperlichen oder psychischen Risiken ausgesetzt sind, die Erkrankungen oder Unfälle nach sich ziehen können. Nach Möglichkeit sollte die Arbeit Abwechslung, soziale Kontakte und Kooperation ermöglichen sowie Raum geben für die persönliche und fachliche Weiterentwicklung, Selbstbestimmung und berufliche Verantwortung (Kap. 2, §1; European Commission, 2011, S. 79 ff.). Die Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung leitet sich aus Kap. 3, §2a des Arbeitsumweltgesetzes ab, wonach der Arbeitgeber fortlaufend sämtliche Risiken bei der Arbeit untersuchen und, wo erforderlich, Maßnahmen veranlassen soll.

In Umsetzung der Europäischen Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz (89/391/EWG) im Jahr 1991 hat die schwedische Arbeitsschutzbehörde die Arbeitsschutzvorschriften 1993 zum *Systematischen Management der Arbeitsumgebung* erweitert und in der Folge weiter präzisiert (The Swedish Work Environment Authority, 2002).

Vertiefung: Aktuelle Entwicklungen in Schweden

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen machte im Frühjahr 2014 auf Studien aufmerksam, die den Umsetzungsstand des Arbeitsschutzes in Schweden, speziell zu Stress am Arbeitsplatz und zu stressbezogenen Erkrankungen, kritisch reflektieren¹³. Die dort zitierte Dissertation kommt zu der Schlussfolgerung, dass die Bestimmungen des schwedischen Arbeitsumweltgesetzes nicht ausreichen, damit Arbeitgeber ihren Pflichten zum Schutz der Beschäftigten vor Stress am Arbeitsplatz und vor stressbezogenen Erkrankungen nachkommen. Insofern sei, schlussfolgernd, eine *präzisere und zeitgemäßere* Formulierung des Arbeitsumweltgesetzes erforderlich, um Verbindlichkeit zu schaffen und dem Arbeitgeber mehr Anreize zu vermitteln, aktiv Stress am Arbeitsplatz vorzubeugen und stressbezogene Erkrankungen (insbesondere hohe Krankenstände aufgrund psychischer Diagnosen) anzugehen. Dieser Impuls wurde vom schwedischen Zentralamt für das Arbeitsumfeld (Arbetsmiljöverket) aufgegriffen. In der *Begründung* der im September 2015 abschließend vorgelegten neuen, verbindlichen Regeln heißt es u.a. (Arbetsmiljöverket, 2015a, S. 2): „*Der Vorschlag für Vorschriften zur organisatorischen und sozialen Arbeitsumwelt soll ein „Regelpaket“ werden, welches (...) neue Regeln über vorbeugende Maßnahmen gegen gesundheitsschädliche Arbeitsbelastung, die Gestaltung der Arbeitszeit sowie Ziele in Bezug auf eine gute organisatorische und soziale Arbeitsumwelt und auf Mobbing beinhaltet. Ziel eines solchen „Regelpakets“ ist es:*

13 <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/law-on-work-related-stress-in-need-of-updating> [Stand: 01.03.2016]

- *die Arbeit bezüglich der organisatorischen und sozialen Arbeitsumwelt zu verdeutlichen,*
- *die Regeln konkreter, einheitlicher und überschaubarer zu gestalten,*
- *die Anwendung zu erleichtern.*

Die vom schwedischen Zentralamt für das Arbeitsumfeld erarbeiteten Regelungsvorschläge zum „organisatorischen und sozialen Arbeitsumfeld“ wurden im September 2014 im Entwurf und im September 2015 abschließend vorgelegt (Arbetsmiljöverket, 2015b). Ziel der Arbeitgeber soll es sein, eine gute organisatorische und soziale Arbeitsumwelt zu ermöglichen (§7). Die Ziele sind beispielweise in Form einer Policy (ab 10 Mitarbeitern schriftlich §8) festzuhalten, durch organisatorische Parameter (wie Abwesenheit, Fluktuation, Arbeitsklima, Lernen und Entwicklung, Arbeitszufriedenheit und Gesundheit) zu konkretisieren, an die Produktionsergebnisse zu knüpfen und insgesamt organisatorisch einzubinden. Dabei sind soziale Unterstützung, Gerechtigkeit und Wohlbefinden zu ermöglichen und die Verschiedenheit der Menschen zu berücksichtigen. Belastungsfaktoren wie *Arbeitsintensität* (§9), *Rollenklarheit* (§10), *psychisch (emotional) belastende Tätigkeiten* (§11) werden konkret benannt und durch Beispiele ausgeführt. Gemäß den Regelungsvorschlägen liegt es in der Verantwortung des Arbeitgebers (§9) gesundheits-schädliche Arbeitsbelastungen zu vermeiden, indem angemessene Ressourcen zur Erledigung der Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Diesbezüglich wird beispielsweise empfohlen, die Arbeitsorganisation zu prüfen, die Arbeitsmenge zu verringern oder das Personal aufzustocken. In §10 wird die Bedeutung von Rollenklarheit ausgeführt (z.B. in Bezug auf Aufgaben, Befugnisse, Ansprechpartner und Ergebnisse). Nach §11 hat der Arbeitgeber Maßnahmen zu ergreifen, um dem Entstehen von gesundheitlichen Problemen aufgrund von psychisch stark belastenden Tätigkeiten vorzubeugen (z.B. durch Supervision, Doppelbesetzung, Routinen im Umgang mit anspruchsvollen Personengruppen oder reduzierter Arbeitsmenge). Die Verteilung der *Arbeitszeit* ist gesundheitsförderlich zu gestalten (§12). Zudem ist das Arbeitsumfeld daraufhin zu untersuchen, inwiefern *Konflikte und kränkende Behandlung* z.B. durch hohe Arbeitsbelastung oder betriebliche Veränderungen gefördert werden (§13). Der Arbeitgeber hat eine entsprechende Grundlage zur Verbeugung zu treffen (§14) und Routinen zum Umgang mit Konflikten zu erarbeiten (§15).

Bei den Beratungen über die Anpassung der **dänischen** Arbeitsschutzgesetzgebung (für die Darstellung im folgenden Absatz siehe Hofmann, Hölzel, Frank, & Berger, 2015) an die Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie waren sich

die Sozialpartner und die dänische Arbeitsschutzaufsicht darüber einig, dass die ausdrückliche und generelle Verpflichtung zu einem *systematischen* Risikomanagement einschließlich der *Dokumentationspflicht* im Kern das neue Element gegenüber der bisherigen Gesetzgebung war (vgl. auch Karageorgiou, 2000, S. 257 ff.). Die schon länger zurückreichenden Aktivitäten, die „psychosoziale Arbeitsumwelt“ zu regulieren, führten 2001 zur rechtlichen Verpflichtung für Arbeitgeber, dafür Verantwortung zu tragen, dass die Beschäftigten keiner Form von Belästigung am Arbeitsplatz ausgesetzt sind. 2004 wurde das Arbeitsschutzgesetz (Arbejdsmiljøloven) erweitert. Im Falle mangelnder Sachkenntnis bzw. als Auflage der Arbeitsschutzaufsicht soll sich der Arbeitgeber externer Experten für die Gefährdungsbeurteilung bedienen, wobei die Verantwortung nach §6c Abs. 2 stets beim Arbeitgeber selbst verbleibt. Spätestens *alle drei Jahre* – oder sobald sich Arbeitsmethoden oder betriebliche Prozesse verändert haben – müssen Unternehmen eine erneute Gefährdungsbeurteilung durchführen. Betriebe mit einem formellen *working environment certificate* sind davon ausgenommen. Seit 2007 ist auch die Beurteilung psychosozialer Belastungen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung obligatorisch. Zur Unterstützung wurde ein *Guidance tool* mit sechs Faktoren entwickelt, um die Arbeit der Inspektoren zu erleichtern (vgl. Kapitel 3). Interpretiert und konkretisiert werden die Regelungen durch Arbeitsschutzanleitungen (Atvejledninger), die die staatliche Arbeitsschutzaufsicht (Arbejdstilsynet; eine Untergliederung des Arbeitsministeriums) veröffentlicht.

In **Großbritannien** sind die Pflichten des Arbeitgebers zur Gefährdungsbeurteilung in den „Regelungen zum Management von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ (1999) festgelegt. Sie ergänzen das seit 1974 geltende Regelwerk zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (Health and Safety at Work Act)¹⁴. In Verbindung mit dem bereits seit 1974 geltenden Regelwerk zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (Health and Safety at Work Act) haben Arbeitgeber zudem die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um diese Risiken zu kontrollieren. Ferner legen dieses Regelwerk sowie die Bestimmungen von 1977 zu Gesundheits- und Sicherheitsbeauftragten und zu Sicherheitsausschüssen fest, dass Arbeitgeber die anerkannten gewerkschaftlichen Vertreter im Betrieb für Sicherheit und Gesundheitsschutz an den Angelegenheiten des Arbeitsschutzes zu beteiligen haben (HSE, 2007; TUC, 2012, S. 24). Mit *safety regulations*, die in etwa mit Verordnungen in Deutschland vergleichbar sind, wurden Anforderungen gemäß 89/391/EWG weiter konkretisiert.

Um die Arbeitgeber bei der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen am Arbeitsplatz zu unterstützen, hat die oberste briti-

14 <http://www.hse.gov.uk/stress/faqs.htm#legal> [Stand 04.02.2016] und Kothe (2005)

sche Arbeitsschutzbehörde HSE (Health and Safety Executive) mit den *Management Standards for work-related stress* hierfür ein evidenzbasiertes Handlungskonzept erarbeitet, das detailliert in Kapitel 8 dargestellt wird. Für das Verständnis der arbeitsschutzrechtlichen Bedeutung der Management Standards ist relevant, dass sie den Status von *Anleitung und Orientierung* („*guidance*“) haben, d. h. nicht rechtlich erzwingbar und einklagbar sind, aber die Arbeitgeber dabei unterstützen und zugleich anregen sollen, ihre gesetzlichen Pflichten im Arbeitsschutz zu erfüllen¹⁵.

In *Spanien* erfolgte die Umsetzung der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie im Jahr 1995 mit dem grundlegenden Gesetz 31/1995 zur Verhütung der Arbeitsgefahren (Ley de Prevención de Riesgos Laborales / LPRL). Ziel dieses Gesetzes war es, eine präventive Kultur zu entwickeln. Kernelemente sind ein proaktiver Ansatz und eine Gestaltung von Sicherheit und Gesundheitsschutz nach den Prinzipien der Priorität der Risikovermeidung, gefolgt von der Einschätzung von nichtvermeidbaren Risiken, der Bekämpfung von Risiken an der Quelle, der Anpassung der Arbeit an den Menschen und der ganzheitlichen Planung von Präventionsmaßnahmen (Walters, 2011, S. 395). In Verbindung mit dem Gesetz zur Verhütung der Arbeitsgefahren im LPRL mit der “*recognition of work organisation as a source of occupational risk exposure causing health damage to workers*” steht die Verordnung über die Präventionsdienste¹⁶ (39/1997), mit der die Vorgaben für ein präventives, partizipatives und systematisches Vorgehen im Arbeitsschutz konkretisiert werden: die Beschäftigten und ihre Vertreter müssen in alle Phasen des Präventionsprozesses einbezogen werden, und der Arbeitgeber hat eine Begründungspflicht, sofern er Vorschläge der Vertreter der Beschäftigten ablehnt (Moncada, Llorens, Moreno, Rodrigo, & Landsbergis, 2011, S. 592 f.).

Die große Bedeutung dieser Arbeitsschutzreform im Sinne eines Modernisierungsschubs ist vor dem Hintergrund des (insbesondere sozial- und arbeitspolitischen) Entwicklungsrückstands des Landes zu sehen, bedingt durch die relativ spät einsetzende Industrialisierung und insbesondere die lange Phase der Diktatur in der Franko-Ära, „*die eine autoritäre Arbeitsverfassung geschaffen hatte*“ (Kothe, 2005, S. 21). Nachwirkungen dieser autoritären Tradition zeigen sich noch heute in weit verbreiteten unternehmerischen Wettbewerbsstrategien, deren Basis Kostensenkung durch prekäre Arbeitsbedingungen ist, was erklärt, dass „*Spanish employers specifically resisted negotiating over work organization*“ (Moncada et al., 2011, S. 592). Zugleich bietet der inzwischen geschaffene rechtliche Rahmen einen Ansatzpunkt für partizipative Präventionsstrategien im Arbeitsschutz (siehe Kapitel 5).

15 www.hse.gov.uk/stress/faqs.htm [Stand 29.09.2015]

16 Reglamento de los Servicios de Prevención, 1997

Was die Regulation psychosozialer Risiken bei der Arbeit betrifft, gab es über einen längeren Zeitraum in Spanien keine rechtsverbindlichen, das Gesetz 31/1995 konkretisierenden Vorschriften bzw. Richtlinien für Unternehmen – trotz des erheblichen Problemdrucks. Um hierauf in einer Phase der rechtlichen Unsicherheit zu reagieren, hat insbesondere die Arbeitsschutzverwaltung begonnen, Handlungsanleitungen für den Umgang mit psychosozialen Risiken sowie Mobbing und Gewalt am Arbeitsplatz zu entwickeln (Walters, 2011, S. 405). Während dieser Aspekt in Kapitel 3 vertieft wird, soll in der folgenden Vertiefung eine Entwicklung dargestellt werden, die für die Regelung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen bedeutsam war.

Vertiefung: Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung

Es handelt sich um ein Gerichtsurteil des Nationalen Gerichtshofs 91/2014, das rechtsverbindlich methodische und prozedurale Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Risiken („riesgos psicosociales“) fest schreibt und von einem Aufsichtsbeamten für Arbeit und soziale Sicherheit (Garvayo, 2014), kommentiert wird¹⁷. Gegenstand war die Klage des sektoralen Verbandes einer großen Gewerkschaft (CC.OO) gegen die Entscheidung einer Bank, keine Arbeitsschutzmaßnahmen zur Prävention psychosozialer Risiken im Betrieb durchzuführen mit der Begründung, dass die vom Unternehmen gewählten Methoden der Gefährdungsbeurteilung zu psychosozialen Risiken in dem Bankunternehmen nicht angemessen seien.

Der Hintergrund: In Spanien gibt es weder gesetzliche Regelungen, noch eine verbindliche Definition von „psychosozialen Risiken“. Ferner existiert keine verpflichtende gesetzliche Methode zur Gefährdungsbeurteilung dieser Risiken. Im Falle des Fehlens verpflichtender Rechtsvorschriften können gemäß der Verordnung über die Präventionsdienste (39/1997) u.a. für die Gefährdungsbeurteilung Methoden, Kriterien, bzw. Leitfäden herangezogen werden, die als verlässlich gelten. Dazu zählen ausdrücklich die Leitfäden (z.B. der Fragebogen FPSICO), die vom Nationalen Institut für Sicherheit und Hygiene bei der Arbeit (INSHT) erarbeitet werden (siehe Kapitel 8). Die Nutzung dieser Leitfäden bzw. Regeln gelten als „gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse“, deren Einhaltung ein Indiz für die Rechtmäßigkeit der vom Arbeitgeber angewandten Methode der Gefährdungsbeurteilung ist. Ferner wird in dem Kommentar hervorgehoben, dass in Spanien gemäß den arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen die Gefährdungsbeurteilung als partizipativer Prozess geregelt ist (siehe Kapitel 5).

17 Zurückgegriffen wird im Folgenden auf die Übersetzung des Artikels durch Eurolingua im Auftrag der BAuA

Der Sachverhalt und die Entscheidung des Gerichts: Ein sektoraler Verband einer repräsentativen Gewerkschaft klagte gegen das Vorgehen einer Bank bei der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen. Die Gewerkschaft behauptete, die Bank sei der Pflicht zur Beurteilung der psychosozialen Risiken nicht in ausreichendem Maße nachgekommen. Nachdem mit den Arbeitnehmervertretern das Thema der psychosozialen Risiken im Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit besprochen worden war, führte der vom Unternehmen beauftragte Präventionsdienst unter einer Auswahl von Beschäftigten (1.115 von insgesamt 21.000) mit der verkürzten Fassung eines validierten Fragebogens eine Befragung durch. Aus der Auswertung der Ergebnisse leitete das Unternehmen die Schlussfolgerung ab, dass kein psychosozialer Risikofaktor identifiziert worden sei, der eine sofortige Intervention erfordere. Das nationale Institut für Sicherheit und Hygiene bei der Arbeit (INSHT) erhob Einwände gegen das in der Befragung verwendete verkürzte Instrument. Zudem beschwerten sich die Arbeitnehmervertreter wiederholt, dass sie bei der Erarbeitung der Gefährdungsbeurteilung nicht beteiligt gewesen seien und trotz des Bestehens eines gemeinsamen Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit die Unternehmensleitung einseitig die Kriterien der Gefährdungsbeurteilung festgelegt habe. Das Gericht teilte die Auffassung der klagenden Gewerkschaft und verurteilte die beklagte Bank zur Durchführung einer ordnungsgemäßen Feststellung der psychosozialen Risiken am Arbeitsplatz unter Beteiligung des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit. Die wesentlichen Gründe für die Entscheidung des Gerichts waren:

- die eigenmächtige Kürzung des Fragebogens (FPSICO 2) – ohne Abstimmung mit den Arbeitnehmervertretern - der in seiner (ungekürzten) Originalfassung als anerkannte Methode für die Gefährdungsbeurteilung eingeschätzt wird,
- die intransparente Auswahl und fehlende Repräsentativität einer Stichprobe von Beschäftigten, die nicht die Vielfalt der organisatorischen Bedingungen und des sozialen Umfeldes der zahlreichen Geschäftsstellen der Bank widerspiegelt und die Aussagekraft der Ergebnisse somit einschränkt,
- die fehlende Sicherstellung der Anonymität der Befragten,
- die fehlende Beteiligung der Arbeitnehmervertreter bei der Festlegung der Methodik der Befragung und im Gesamtprozess, womit deren Beteiligungsrechte verletzt seien.

Der Kommentator, ein Arbeitsschutzinspektor, misst dem Gerichtsurteil eine große Bedeutung für den Arbeitsschutz bei, denn damit würden die methodischen Leitlinien des Nationalen Arbeitsschutzinstituts (INSHT) und der Auf-

sichtsbehörde für Arbeit und soziale Sicherheit (ITSS) bezüglich der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen (*Leitfaden zur Ermittlung der psychosozialen Risiken* in Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012) de facto festgeschrieben. Die Tatsache, dass die gerichtliche Entscheidung über die Gefährdungsbeurteilung in einem Unternehmen eines krisengeschüttelten und von Restrukturierungen geprägten Sektors getroffen wurde, in dem die Beschäftigten aufgrund der Krise psychosozialen Risiken in besonderer Weise ausgesetzt sind, wird von der Arbeitsschutzaufsicht als besonders relevant eingeschätzt.

Neuere Entwicklungen auf europäischer Ebene

Nachdem die Europäische Kommission ihren Evaluationsbericht zur Umsetzung der Sozialpartnervereinbarung zu arbeitsbedingtem Stress im Februar 2011 veröffentlicht hatte, hat sie arbeitsschutzpolitisch - im Hinblick auf die Regelung von Stress - keine weiteren Initiativen ergriffen. Allerdings wird auf europäischer Ebene die Relevanz des Themas „Stress“ bzw. „psychosoziale Belastungen“ immer wieder hervorgehoben, darunter insbesondere durch die folgenden Initiativen und Aktivitäten:

- In den Jahren 2009 - 2012 wurde vom „Ausschuss hoher Aufsichtsbeamter“ (Senior Labour Inspectors' Committee - SLIC) eine Schwerpunktaktion zu psychosozialen Risiken durchgeführt (SLIC, 2012)¹⁸. Die vom schwedischen Zentralamt für das Arbeitsumfeld koordinierte Aktion zielte darauf ab, in allen beteiligten Ländern Instrumente für die Beurteilung psychosozialer Risiken zu entwickeln und die Kompetenz des Aufsichtspersonals im Umgang mit diesen Risiken zu stärken. Für die Inspektionstätigkeit im Rahmen der Kampagne wurde ein Erhebungsbogen genutzt, der die folgenden psychosozialen Risiken bzw. (Fehl)Beanspruchungsfolgen enthielt: *„frequent changes, diffuse expectations, stress/other risks, threats/violence, workload, night/shift work; relations“* (ebd., S. 53). Im Laufe der Kampagne wurden EU-weit mehr als 13.000 Inspektionen an rund 10.000 Arbeitsstätten durchgeführt, schwerpunktmäßig im Gesundheits- und Transportsektor sowie in Hotels und Restaurants. In zwei Dritteln der untersuchten Arbeitsplätze wurde ein Bedarf zur Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen

18 12 Länder waren Teil der Arbeitsgruppe: Österreich, Tschechien, Estland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Niederlande, Polen, Slowenien, Spanien und Großbritannien unter der Leitung von Schweden

festgestellt. Insgesamt hat diese Schwerpunktaktion zu einer Sensibilisierung der Arbeitsschutzaufsicht für das Thema psychosoziale Risiken beigetragen und darüber hinaus den Erfahrungs- und Wissenstransfer befördert (ebd., S. 38). So wurde in Spanien im Anschluss an die Kampagne ein neuer Leitfaden des staatlichen Arbeitsschutzinstituts (INSHT) zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen entwickelt, gefolgt von einer Vereinbarung der Sozialpartner, den Leitfaden weiter auszuarbeiten (siehe Kapitel 3).

- Eine große Anzahl an Ländern führt regelmäßige, repräsentative nationale Befragungen durch, um die Belastungen der Arbeitsbevölkerung zu erfassen (für eine Übersicht siehe z.B. Dollard, Skinner, Tuckey & Bailey, 2007; für eine neuere vergleichende Analyse siehe Formazin et al, 2014).
- Im März 2013 konstatierte die EU-Kommission in ihrem Bericht zur Evaluation der Europäischen Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2007-2012, dass die Beschäftigung mit psychosozialen Belastungen am Arbeitsplatz in den nächsten Jahren zunehmend wichtiger werde: *„In addition to financial pressures, the economic situation will result in increasing psychosocial pressures including high demands at work, and the disruption of work-life balance. These changes are likely to result in an increase in stress-related illness or poor mental well-being. Attention to psychosocial risks in the workplace will therefore be of continuing and growing importance”*. (DG Employment, 2013).
- Das Europäische Parlament veröffentlichte im Mai 2013 den Bericht „Occupational Health concerns: stress-related and psychological problems associated with work“ (Guarinoni et al., 2013).
- Im Oktober 2014 veröffentlichten die Europäische Arbeitsschutzagentur (Bilbao) und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Dublin) den gemeinsamen Bericht „Psychosocial risks in Europe. Prevalence and strategies for prevention“ (Eurofound and EU-OSHA, 2014).
- Der im Auftrag der Europäischen Arbeitsschutzagentur (EU-OSHA) zwischen November 2012 und Februar 2013 in der Europäischen Union durchgeführte „Pan-european poll on occupational safety and health“¹⁹ zeigte auf, wie häufig die Befragten (Erwachsene im Erwerbsalter) in den europäischen

19 <https://osha.europa.eu/en/surveys-and-statistics-osh/european-opinion-polls-safety-and-health-work/european-opinion-poll-occupational-safety-and-health-2013> [Stand 29.09.2015]; befragt wurden insgesamt knapp 17.000 Beschäftigte in 31 europäischen Ländern, darunter in allen Ländern der EU

Ländern die *Häufigkeit von Stress* am Arbeitsplatz wahrnahmen und wie sie zugleich den *Umgang mit Stress an ihrem Arbeitsplatz* einschätzten. Betrachtet man die entsprechenden Werte für die vier Länder, die im vorliegenden Projekt ausgewählt wurden und für Deutschland, zeigen sich folgende Ergebnisse: im Durchschnitt aller EU-Staaten geben 51% der Befragten an, dass Stress sehr häufig oder ziemlich häufig an ihrem Arbeitsplatz vorkommt (Schweden: 57%; Spanien: 49%; Großbritannien: 44%; Dänemark: 38%²⁰). Zugleich schätzte die Mehrheit der Befragten (53%) im Durchschnitt aller EU-Staaten den Umgang mit Stress an ihrem Arbeitsplatz als sehr gut bzw. ziemlich gut ein, wobei hier deutlich größere Einschätzungsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen (Dänemark: 69%, Großbritannien: 65%, Schweden: 49%, Spanien: 29%²¹). Somit zeigt diese repräsentative Erhebung unter Erwerbstätigen ein differenziertes Bild: der Umstand, dass die Unterschiede im Hinblick auf den Umgang mit Stress am Arbeitsplatz zwischen den Ländern größer sind als jene bezüglich der Häufigkeit von Stress selbst, weist auf Unterschiede in der jeweiligen Arbeitsschutzkultur hin. Dies betrifft insbesondere betriebliche Routinen im Umgang mit Stress, die offenbar insgesamt in Dänemark und Großbritannien ausgeprägt sind und in Spanien vergleichsweise gering entwickelt sind. Dänemark schnitt in dieser Befragung sowohl bezüglich der *Häufigkeit von Stress* am Arbeitsplatz als auch was den *Umgang mit Stress* am Arbeitsplatz betrifft von den vier untersuchten Ländern (und auch im Vergleich zu Deutschland) am günstigsten ab. In Schweden berichteten die Arbeitnehmer dagegen im Vergleich zum EU-Durchschnitt und im Vergleich zu den anderen drei untersuchten Ländern von häufigerem Stress. Den Umgang damit am Arbeitsplatz erlebte nur knapp die Hälfte als (eher) positiv. Dieser Befund kann einerseits dadurch zustande kommen, dass in Schweden aufgrund der zurückliegenden positiven Erfahrungen das Anspruchsniveau höher ist und die von Einbußen der Arbeitsqualität geprägte aktuelle Situation daher vergleichsweise negativer bewertet wird als dies in anderen Ländern mit weniger positiven Vorerfahrungen der Fall ist. Wäre dies die einzige Ursache, dann würde man allerdings auch in Dänemark schlechtere Bewertungen erwarten. Dies ist jedoch nicht der Fall. In Schweden wurde außerdem der Belastungsfaktor Zeitdruck im europäischen Vergleich besonders hoch eingeschätzt (74% im Vergleich zu 43% im europäischen Durchschnitt; EU-OSHA, 2015, S. 10). Dies galt aber ebenso für die anderen nordischen Län-

20 Deutschland: 52%

21 Deutschland: 48%

der (z.B. liegt Dänemark mit 71% nur knapp darunter). Die hohe Ausprägung einzelner Belastungsfaktoren ist demnach ebenfalls nicht ausschlaggebend für die unterschiedliche Einschätzung. Eine weitere mögliche Erklärung für das schlechte Abschneiden von Schweden könnte darin liegen, dass sich die dortigen Ressourcenkürzungen bei der Arbeitsschutzaufsicht auch auf betrieblicher Ebene bemerkbar machen. Von Seiten der Politik in Schweden wurde der daraus resultierende Handlungsbedarf offenbar inzwischen erkannt und die Aktivitäten wurden wieder intensiviert (siehe Vertiefung „Aktuelle Entwicklung in Schweden“).

3 Rolle der Arbeitsschutzaufsicht in den einzelnen Ländern

Im folgenden Kapitel wird die Rolle der Arbeitsschutzaufsicht vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausgangsbedingungen in den einzelnen Ländern beschrieben: Struktur, Stellenwert des Themas psychosoziale Belastungen, Sanktionsmöglichkeiten und Anreize und Unterstützung auf betrieblicher Ebene. Die Rolle der Arbeitsschutzaufsicht auf betrieblicher Ebene wird zum Abschluss des Kapitels vertieft.

Struktur

„Labour Inspectorates (LI) can be considered either as providing a general service (i.e. having competences regarding the whole spectrum of laws and regulations applying to employment and working conditions) or as having a specific responsibility - usually occupational health and safety. Labour Inspectorates in Denmark, Germany and the UK are responsible for checking compliance with occupational health and safety legislation“ (EPSU, 2012, S. 10).

In Spanien hat die Arbeits(schutz)behörde einen umfassenderen Aufgabenbereich, der neben dem Arbeits- und Gesundheitsschutz die Einhaltung weitere Arbeitsrechte umfasst. Das erklärt auch den hohen Prozentsatz von Juristen unter den Arbeitsschutzinspektoren. Der Verantwortungsbereich umfasst neben der Kontrolle von Arbeitsverträgen, Löhnen und Gehältern, Arbeitszeit und Benachteiligungen am Arbeitsplatz auch die Kontrolle von Arbeits- und Gesundheitsschutz. Hinter diesem sogenannten „generalistischen“ Ansatz steht die Überzeugung, dass alle Merkmale der Arbeitsbedingungen miteinander zusammenhängen und als Ganzes betrachtet werden müssen (ES_E2).

In der deutschen Darstellung werden im Folgenden beide Systeme als Arbeitsschutzbehörde bezeichnet.

Die *schwedische* Arbeitsschutzbehörde (Arbetsmiljöverket / Swedish Work Environment Authority - SWEA) ist eine unabhängige Behörde, die an das Arbeitsministerium angegliedert ist. SWEA besteht aus insgesamt 11 Standorten: einem Hauptsitz und 10 Niederlassungen in den einzelnen Bezirken (districts). Die Aufsicht ist in drei Regionen unterteilt²².

Die *dänische* Arbeitsschutzbehörde (Arbejdstilsynet / Danish Work Environment Authority - DWEA) untersteht dem Arbeitsministerium. DWEA hat 4 Niederlassungen: einen Hauptsitz in Kopenhagen und 3 regionale Standorte (offices), die „Aufsichtszentren“ (inspection centres) genannt werden (EPSU, 2012, S. 33 ff.). Die Behörde ist für die strategische und operative Planung zuständig. Die regionalen Zentren gruppieren sich um „Inspektionsgruppen“ und „thematische Gruppen, wobei jede Aufsichtsperson jeweils einer der beiden Gruppen zugeordnet wird. In den „Inspektionsgruppen“ soll ein Wissens- und Erfahrungsaustausch zur Aufsichtspraxis stattfinden, der letztlich ein einheitliches Vorgehen unterstützen soll. *„The inspection groups have frequent meetings. The thematic groups are based around specific themes, for example the prevention of accidents, machine technology, chemistry and biology, ergonomics and the psychosocial work environment. The main purpose of these groups is to provide a forum for discussing the professional aspects of each topic, to communicate the latest knowledge on the issue to other inspectors, and to give feedback on new developments to the central office. The thematic groups have quarterly meetings. Representatives from both these groups meet nationally on a regular basis.“*²³

In *Großbritannien* ist die Aufsichtsbehörde (HSE / Health and Safety Executive) die größte Aufsichtsbehörde im Arbeitsschutz, die dem Arbeitsministerium (Department for Work and Pensions) zugeordnet ist und von diesem finanziert wird (EPSU, 2012, S. 82 ff.). HSE ist auf 33 Standorte (offices) verteilt mit dem Hauptsitz in Liverpool. Der Vorstand von HSE ist dreigliedrig (tripartite) und setzt sich aus Repräsentanten des Staates, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände zusammen.

Die Aufsichtsbehörde in *Spanien* (Inspección de Trabajo y Seguridad Social) ist zweifach untergliedert (EPSU, 2012, S. 76 ff.): territorial in 52 Provinzen, die einer zentralen Verwaltung unterstehen und regional in 17 Regionen, die autonom agieren: *„in Spain occupational health and safety is a competence of*

22 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/lang--en/index.htm [Stand 04.02.2016]; Dänemark, Großbritannien und Spanien werden auf dieser Webseite ebenfalls beschrieben

23 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156045/lang--en/index.htm [Stand 17.03.2015]

the regional authorities“ (ES_E2: 8b). Um eine gewisse Einheitlichkeit des Vorgehens zu gewährleisten, findet eine institutionalisierte Kooperation zwischen der zentralen Verwaltung und den autonomen Regionen (CCAA) statt. Die Arbeitsschutzinspektion in Spanien ist eine nationale Verwaltungsinstanz, wobei das Generaldirektorat in Madrid die Aktionen auf regionaler Ebene koordiniert und Unterschiede zwischen den Regionen aufgrund ihrer ökonomischen Struktur zu berücksichtigen sind: *„the labour inspectors, and this is a difference to Germany, is a national body of administration. We are the same labour inspectors, we belong to a national body. And we have many contacts. And the general directorate of labour inspectors in the Ministry of Labour in Madrid coordinates the actions of the autonomous communities of regions in Spain in occupational health and safety. We are informed about the activities in Catalonia, Basque country, Navarra, in all the places. But we have differences because the economic structure in every region is different.“* (ES_E2: 10b).

Grundsätzlich erhalten alle Aufsichtspersonen ein umfassendes Training in allen Bereichen und sind Generalisten (ES_E2: 5b), allerdings gibt es Spezialisierungen entsprechend der Zuständigkeit der Arbeitsschutzaufsicht in Spanien für Arbeitsschutz und Gesundheit bzw. für die Sozialversicherung (siehe Ausführungen zur Qualifikation).

Priorität und Ressourcen

Die Bedeutung, die dem Handlungsfeld „psychosoziale Belastungen“ in den untersuchten Ländern beigemessen wird, unterliegt Schwankungen, die mit veränderten politischen Prioritäten und Strategien in Verbindung stehen (z.B. aufgrund politischer Verschiebungen, etwa in Schweden und Großbritannien, s.u.). Hinzu kommen oft generelle Mittelkürzungen im Arbeitsschutz aufgrund der Wirtschaftskrise seit 2008. Insgesamt spiegeln sich Prioritäten für den Arbeitsschutz (bzw. für bestimmte Handlungsfelder im Arbeitsschutz) zum einen in politischen Schwerpunktprogrammen wider und zum anderen in den Ressourcen, die für die Personalausstattung und Qualifikation der Aufsichtspersonen vorgesehen sind. Von der ILO (International Labour Organisation) wird ein Betreuungsschlüssel von 1: 10.000 Mitarbeiter pro Aufsichtsperson empfohlen.

Schweden hat eine lange zurückreichende Tradition des Arbeitsschutzes und der Stressforschung, die u.a. durch traditionell konsensorientierte industrielle Beziehungen und ein auf Interessenausgleich gegründetes politisches System gefördert wurde, das allerdings in den letzten Jahren einem Wandel unterlag (Schippmann, 2008). Im Jahr 2006 wurde das Budget der nationalen Arbeits-

schutzbehörde (Arbetsmiljöverket)²⁴ von der seit 2005 amtierenden konservativ-liberalen Regierung um ein Drittel gekürzt. Im Jahr 2007 wurde zudem das Nationale Institut für das Arbeitsleben (Arbetslivsinstitutet) von der Regierung geschlossen. Die durch die Budgetkürzungen bedingten Stellenstreichungen bei der Arbeitsschutzbehörde führten dazu, dass 2011 ca. 260 Arbeitsschutz-Inspektoren verblieben sind, was einem Verhältnis von 1:17.000 (Aufsichtsperson pro Mitarbeiter)²⁵ entspricht (Walters, Wadsworth, & Quinlan, 2012, S. 101). Dieser Schlüssel liegt unter der ILO-Empfehlung und wird als Rückentwicklung auf das Niveau von 1970 interpretiert. Als Konsequenz ist die Inspektion reaktiver geworden (statt proaktiv) und konzentriert sich stärker auf die traditionellen Risiken als auf die als zeitaufwendiger angesehenen Kontrollen psychosozialer Belastungen (ebd., S. 416 f.). Gemäß den ESENER-Daten stehen schwedische Unternehmen an der 4. letzten Stelle im europäischen Vergleich, was die Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht angeht (Rial-González et al., 2010, S. 33)²⁶. Die Kontrolle selbst ist eher auf den Ablauf bezogen und weniger auf die Schaffung der nötigen Voraussetzungen (Ressourcen) und die Zielerreichung: „[it is] *focused more on SWEM's routines than on the employers' duty to conduct a SWEM that is effective to reduce risks (...) employers' duty to evaluate and (if needed) improve their SWEM is especially neglected*“ (Walters et al., 2012, S. 102).

Während im letzten Jahrzehnt somit Strukturen und Institutionen des Arbeitsschutzes in Schweden geschwächt wurden, sind in jüngster Zeit gegenläufige Entwicklungen zu verzeichnen. An kritischen Berichten zur Umsetzung des Arbeitsschutzes in Schweden, insbesondere in Verbindung mit Stress am Arbeitsplatz, haben sich Diskussionen über einen Reformbedarf entzündet, die in die Vorlage von verbindlichen Regeln zur „organisatorischen und sozialen Arbeitsumwelt“ seitens der schwedischen Arbeitsschutzbehörde im September 2015 mündeten (siehe Kapitel 2).

Der Betreuungsschlüssel in **Dänemark** wird von dem befragten Arbeitsschutzexperten - auch im internationalen Vergleich - als hervorragend bezeichnet, was die Vor-Ort Inspektion psychosozialer Belastungen erleichtert. Dagegen ist die Gesetzgebung zum „psychosozialen Arbeitsumfeld“ in diesem Handlungsfeld aus seiner Sicht weniger weit entwickelt: „*I think we have the largest Work Environment Authority in the world considering the amount of companies that each inspector should cover. (...) we noticed that the issue of psychosocial*

24 Die offizielle deutsche Übersetzung lautet „Schwedisches Zentralamt für das Arbeitsumfeld“

25 Bei einer Gesamtbevölkerung von 9,71 Millionen Einwohnern [Stand 2014, <http://de.statista.com; Stand 27.07.2015>]

26 Diese Zahl bezieht sich auf die generellen Besuche, nicht nur in Bezug auf psychosoziale Belastungen; Deutschland steht an 7. Stelle

working environment is very high upon the agenda in every country, but it is only in very few countries that the inspectors do inspect the actual psychosocial working environment. So it's on that area that I think that we in Denmark are some steps ahead of other countries. But then again in other areas of psychosocial work environment such as the legislation we are way behind." (DK_E2: 33).

„In 2008 (last available data according to the SLIC report 2008) the DWEA had approximately 760 employees of whom around 520 inspectors.²⁷“ (EPSU, 2012, S. 33). Dänische Unternehmen stehen bei der Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht gemäß ESENER an der 5. Stelle im europäischen Vergleich²⁸.

Das Thema „psychosoziale Belastungen“ hat in Dänemark einen hohen Stellenwert. Von 2012 bis 2020 wird sich die dänische Arbeitsschutzaufsicht auf drei Schwerpunktthemen konzentrieren: Arbeitsunfälle, Muskel-Skelett-Erkrankungen und arbeitsbedingte psychosoziale Belastungen. In Bezug auf die psychosozialen Belastungen wurde als Ziel formuliert, den Anteil der „psychisch überbelasteten“ Beschäftigten um 20 % zu verringern (Arbejdstilsynet, 2011, S. 3). Gemäß dieser Strategie sollten sich risikobasierte Inspektionen auf das psychosoziale Arbeitsumfeld konzentrieren.

Die aktuelle Strategie schließt an ein Programm von 2005 - 2010 an, in dem das Ziel verfolgt wurde, den Krankenstand, der durch psychosoziale Belastungen bedingt war, um 10% zu senken. Nach intensiver Berichterstattung über arbeitsbedingten Stress in den dänischen Medien (2006) (Arbejdstilsynet, 2009b, S. 1), wurden ab 2007 mit politischer Unterstützung die Aktivitäten zur Gestaltung des psychosozialen Arbeitsumfelds verstärkt durch: Informationskampagnen für die Betriebe, Entwicklung von Informationsmaterialien, Erstellung eines Handbuchs, Inspektionskampagnen mit dem Schwerpunkt psychosoziale Belastungen in besonders gefährdeten Branchen wie Krankenhäusern, Schulen und Gefängnissen, Priorisierung des Themas z. B. im Pflegebereich, Inspektionen in allen dänischen Unternehmen (> 2 Mitarbeitern), Unterstützung der Unternehmen bei der Erstellung von Handlungsplänen durch die Arbeitsschutzaufsicht, wenn im Rahmen der Inspektion Auflagen zum psychosozialen Arbeitsumfeld erteilt wurden, Bildung eines Konsortiums zwischen dem dänischen nationalen Forschungsinstitut für die Arbeitsumwelt und der Arbeitsschutzbehörde zur Entwicklung und Kommunikation von Methoden und Instrumenten, Gründung eines Fonds zur Unterstützung der Unternehmen bei der Entwicklung von Präventi-

27 Bei einer Gesamtbevölkerung von 5,61 Millionen Einwohnern [Stand 2014, <http://de.statista.com>; Stand 27.07.2015]

28 Diese Zahl bezieht sich auf die generellen Besuche, nicht nur in Bezug auf psychosoziale Belastungen; Deutschland steht an 7. Stelle

onsprojekten (Arbejdstilsynet, 2009b; Rasmussen, Hansen, & Nielsen, 2011, S. 568).

In Dänemark und in Schweden priorisiert die Arbeitsschutzaufsicht ihre Inspektionspraxis zu psychosozialen Belastungen auf der Grundlage von *forschungsbasierten Empfehlungen* zu Sektoren und Tätigkeitsgruppen mit einem erhöhten Risiko für Stress am Arbeitsplatz (Hansen et al., 2015, S. 61 ff.). Seit 2012 wird im Zwei-Jahres-Rhythmus vom „nationalen Zentrum für das Arbeitsumfeld“ (Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø / NFA) eine sogenannte „Virksomhedernes arbejdsmiljøindsats“ (VAI) durchgeführt, d.h. eine Erhebung der „betrieblichen Aktivitäten zur Verbesserungen der Arbeitsbedingungen“. Im Jahr 2014 haben 65% der befragten Betriebe²⁹ eine Gefährdungsbeurteilung der psychosozialen Arbeitsbedingungen durchgeführt³⁰. In ca. 45% der befragten Betriebe wurden Richtlinien zur Prävention und zum Umgang mit Stress erstellt, in 55% gab es Richtlinien zur Prävention und zum Umgang mit Gewalt oder Gewaltandrohungen und 48% der Betriebe hatten Richtlinien zur Prävention und zum Umgang mit Mobbing. Die Ergebnisse können weiter nach Unternehmensgröße und Branchen differenziert werden, dabei zeigen sich für die in der vorliegenden Studie relevanten Branchen erhebliche Unterschiede: Während fast alle befragten Krankenhäuser (94%) in den letzten drei Jahren eine Gefährdungsbeurteilung der psychosozialen Arbeitsbedingungen durchgeführt hatten und damit die Statistik anführen, waren es in der Branche „Hotel und Camping“ knapp zwei Drittel (64%) und in der Branche Metall und Maschinen 40%.

In **Großbritannien** wird dem Handlungsfeld arbeitsbedingter Stress bzw. psychosoziale Belastungen im Vergleich zum letzten Jahrzehnt eine geringere Bedeutung eingeräumt. Während 2004 noch mit großem Aufwand die Management Standards (siehe Kapitel 8) entwickelt, verbreitet und aufwendig evaluiert wurden, wurden ab Ende 2010³¹ die Mittel für die Arbeitsschutzbehörde HSE (Health and Safety Executive) gekürzt: *„the HSE saw its budget cut by 35% and the budget of the local authorities responsible for occupational health and safety cut by 28%. National trade unions have strongly reacted to this news arguing that ‘Cuts of this magnitude cannot be achieved through ‘efficiency savings’ but will mean job losses for large numbers of frontline staff. That will mean fewer visits to workplaces, less enforcement of safety law, and reduced health and safety*

29 Es wurden ca. 4.300 Arbeitgeber und Arbeitsnehmersvertreter in über 3.500 Betrieben befragt, wobei in der aktuellen Darstellung noch keine Gewichtung nach Unternehmensmerkmalen (Größe etc.) stattgefunden hat.

30 <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/da/arbejdsmiljoedata/virksomhedernes-arbejdsmiljoeindsats-20/resume> [Stand 12.01.2016]; Expertenauskunft von Dr. Birgit Aust (NRCWE)

31 In Großbritannien wurde die Labour-Regierung im Jahr 2010 durch eine Koalitionsregierung von Konservativen und Liberalen abgelöst.

guidance for employers. As a result, more people are likely to be made ill by their jobs, and killed or injured at work.” (EPSU, 2012, S. 85).

„In 2010 HSE employed 3.702 persons, out of them 1.464 affected to field inspections.“ (EPSU, 2012, S. 82)³². Gemäß der ESENER-Daten stehen britische Unternehmen an der 14. Stelle im europäischen Vergleich, was die Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht angeht und liegt damit knapp über dem EU-Durchschnitt (Rial-González et al., 2010, S. 33). Nach den Kürzungen dürfte sich das Verhältnis jedoch verändert haben.

Die im Interview befragten Arbeitsschutzexperten äußerten, dass aufgrund der Veränderung des politischen Klimas ein Bedeutungsverlust des Arbeitsschutzes zu verzeichnen ist: *„the UK data is still showing, we have a problem, but the current political climate is one where there has been a move to the individual being responsible for their own health as opposed to their employers being responsible for the protection of their health”*. (UK_E1: 1). Außerdem wurde der inhaltliche Ansatz und Schwerpunkt verlagert: *„Psychosocial risk is not a current priority, it's being played down and (...) in some ways, it's gone backwards, it's almost been medicalized again, yes, so we're now looking at strategies around CBT [computer based trainings] as a solution for everything, whereas no one is looking at the causes anymore.“* (UK_E1: 1). Ressourcenkürzungen und partieller Rückzug vom früheren intensiven Austausch mit Unternehmen führen zu einem Kompetenzverlust auf Seiten der Arbeitsschutzaufsicht: *„clearly people are still active in some form, but what has changed for us is, because we don't engage with organizations, one of the things we've lost is the ability to learn from organizations, so you know, part of the engagement with organizations was not just to help them but it was also for us to learn from them, listen to them (...) adapt what's working, what's not working, how do we need to strengthen guidance in certain areas (...)“* (UK_E1: 4).

Aufgrund der Ressourcenkürzungen unterliegt die verfügbare Datenbasis zunehmenden Einschränkungen. Die repräsentative Erhebung unter Beschäftigten im Jahr 2010, mit der Änderungen der sechs relevanten Dimensionen psychosozialer Arbeitsbedingungen im Vergleich zum Jahr 2004 erfasst wurden („key areas“ - demands, control, support, relationship, role, change; siehe Kapitel 8), wurde im gleichen Jahr eingestellt. Diese Erhebung unter Beschäftigten enthielt zwar keine unmittelbare Frage zur Gefährdungsbeurteilung, aber zu Initiativen zum Abbau von Stress im Unternehmen in den letzten 12 Monaten. Etwa ein Drittel der Beschäftigten bejahte diese Frage (HSE, 2012, S. 15)³³.

32 Bei einer Gesamtbevölkerung von 64,51 Millionen Einwohnern [Stand 2014, <http://de.statista.com>; Stand 27.07.2015]

33 In der Darstellung der ESENER Befragung, in der die Einschätzung der Managementvertreter ausgewertet wurde, gaben demgegenüber fast 60% an, dass „procedures to deal with work-

In **Spanien** wurden seit 2004 als Reaktion auf die erkannten Schwächen der Arbeitsschutzaufsicht auf Initiative der Sozialpartner deren Ressourcen gestärkt: „In 2004, the social partners pointed to the weakness of the Labour and Social Security Inspectorate arguing that: (...) the inspection essentially acted in a reactive manner, at the request of the judicial authorities or when complaints were filed. The number of labour inspectors and sub-inspectors was insufficient with regards to the activity and new challenges. As a result of these demands a strategic plan was developed by the government, with the participation of the social partners and political forces. The two major strategic keys were: to adopt a proactive and more deliberate direction for the inspection, to increase and to improve the human and material resources, in addition to the inspectorate’s information systems. According to this plan the number of labour and social security inspectors and sub-inspectors has increased in a substantial way in recent years.“ (EPSU, 2012, S. 77). In der ESENER-Befragung stehen spanische Unternehmen noch an der siebtletzten Stelle im europäischen Vergleich, was die Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht angeht. Mittlerweile erfüllt der Betreuungsschlüssel in Spanien jedoch die ILO-Vorgaben: „Currently the Labour Inspectorate (*Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, 2011) employs 934 inspectors; a rate of one inspector per 10,000 workers.“³⁴ (Walters et al., 2012, S. 84), wobei der befragte gewerkschaftliche Experte den Schlüssel geringer einschätzt.

Das Strategiepapier von 2007–2012 (*Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007–2012 / Spanische Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz*) hatte zum Ziel, einen einheitlicheren Handlungsrahmen zu schaffen: „Auf gesamtstaatlicher Ebene taucht im jüngsten Strategiepapier zum Arbeitsschutz unter Teilziel Nr. 4 („Entwicklung und Festigung der Präventionskultur in der spanischen Gesellschaft“) auch der Begriff psychosozial auf. Konkret wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Politik müsse für alle unterschiedlichen Arbeitsrisiken Antworten finden, darunter werden ausdrücklich auch psychosoziale Risiken angesprochen, deren Ursachen in der Arbeitsorganisation liegen. Das Thema wird danach nicht mehr erwähnt und es werden auch keine konkreten Mechanismen oder Anleitungen zur Weiterentwicklung dieses Ansatzes genannt.“ (INSHT, 2009, S. 9 ff.; Übersetzung durch Eurolingua).

related stress“ vorhanden seien (Rial-González et al., 2010, S. 44). Diese Diskrepanz weist darauf hin, dass die Einschätzung in Abhängigkeit von der befragten Gruppe deutlich variieren kann.

34 Bei einer Gesamtbevölkerung von 46,51 Millionen Einwohnern (2014, <http://de.statista.com; Stand 27.07.2015>)

Da es im spanischen Arbeitsschutzrecht keine konkreten und verbindlichen Regelungen zum Umgang mit psychosozialen Belastungen gab, wurden Leitfäden entwickelt, um eine größere Handlungssicherheit für die Arbeitsschutzakteure zu schaffen (Walters, 2011, S. 405). Der erste Handlungsleitfaden für die Arbeitsschutzaufsicht entstand 2011 aus der Teilnahme Spaniens an der europäischen Schwerpunktaktion des Ausschusses Hoher Aufsichtsbeamter (SLIC = Senior Labour Inspectors' Committee) zu psychosozialen Risiken (siehe Kapitel 3) und wurde vom Arbeitsministerium bestätigt. Im Anschluss wurde ein neuer Leitfaden von der INSHT entwickelt, der 2012 veröffentlicht wurde. Ein Jahr später gab es schließlich eine Vereinbarung der Sozialpartner, die Leitlinien weiter auszuarbeiten: *„Moreover there was an agreement between the social partners to elaborate guidelines in this matter within the framework of the National Commission on Occupational Safety and Health.”* (ES_E2: 1a). Seit 2013 erarbeitet die Arbeitsschutzbehörde nach Aussage des befragten Arbeitsschutzpraktikers außerdem ein Vorgehen zur Unterstützung und Mediation in Fällen von Mobbing und Diskriminierung.

In der *betrieblichen Arbeitsschutzpraxis* haben psychosoziale Risiken im Vergleich zu traditionellen Risiken einen geringeren Stellenwert. Eine interviewte gewerkschaftliche Beraterin im Arbeitsschutz schätzt die Situation in Spanien diesbezüglich kritisch ein: *„I mean, the most prevalent situation is that companies do nothing about psychosocial risks. We don't have to lose this out of sight. This is where you have this conflictual model³⁵ and where nothing is done about psychosocial risks or ergonomic risks. Not only psychosocial risks, but psychosocial risks are the last ones.”* (ES_ES1: 6). Diese Tendenzeinschätzung wird ergänzt durch quantitative Befragungsdaten auf nationaler Ebene, die in den letzten Jahren, ausgehend von einem niedrigen Niveau, eine deutliche Steigerung des Anteils der Betriebe anzeigen, in denen psychosoziale Risiken bei der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt wurden. Gemäß dieser Umfrage zu den Arbeitsbedingungen in Spanien, die alle 4 Jahre vom nationalen Arbeitsschutzinstitut durchgeführt wird, ist im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2007 der Anteil der Beschäftigten, die angaben, dass in ihrem Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, von 28% auf 36,6% gestiegen (INSHT, 2011, S. 45 ff.). Von diesen Beschäftigten gaben 2007 13,9% an, dass bei der Gefährdungsbeurteilung psychosoziale Aspekte und andere Aspekte der Arbeitsorganisation³⁶ berücksichtigt wurden. 2011 war dieser Anteil auf 28,8% gestiegen. Bezogen auf *alle Beschäftigten* war somit der Anteil derjenigen, die angaben, dass in ihrem Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen durchgeführt

35 Gemeint ist eine eher konflikthafte Zusammenarbeit zwischen Management und Mitarbeitervertretung

36 Sie wurden abgefragt als „Aspectos mentales, psicosociales y organizativos“.

wurde, von 3,9% im Jahr 2007 auf 10,5% im Jahr 2011 gestiegen. Von den Beschäftigten, die angaben, dass in ihrem Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, äußerte die Hälfte (50,7%), dass nach der Bestandsaufnahme der Gefährdungen auch Maßnahmen umgesetzt wurden. Dabei wurde nicht nach Bereichen differenziert, so dass diese Umfrage keine Aussage darüber erlaubt, in welchem Umfang Maßnahmen in Reaktion auf erkannte psychosoziale Risiken umgesetzt wurden.

Auf regionaler Ebene, insbesondere in Katalonien, gibt es eine Reihe von weiter reichenden Ansätzen (s.u.). Die Erhebung im Rahmen der SLIC-Kampagne ergab einen deutlich höheren Anteil der Betriebe, in denen psychosoziale Risiken bei der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt wurden (u.a. aufgrund einer Positivauswahl). Hierzu äußert der interviewte Arbeitsschutzexperte jedoch, dass nur ein knappes Viertel dieser Gruppe die notwendigen Qualitätskriterien des Leitfadens erfüllen würde: *„However, within the 41,6 % of companies which had carried out the psychosocial risks assessment only 11,6 fulfilled the quality criteria of the Inspection Guidelines and the remaining 30% have an assessment susceptible to be improved.”* (ES_E2: 2-3a).

Nach Einschätzung des Experten sind die Aktivitäten der Aufsicht häufig reaktiv, weil oft arbeitsbezogene Unfälle untersucht werden. Die Hälfte der Aktivitäten zum (allgemeinen) Arbeits- und Gesundheitsschutz sind proaktiv (z.B. in Form von Kampagnen), was allerdings für psychosoziale Risiken bisher weniger gilt. Neben den wenigen Kampagnen auf regionaler Ebene war die SLIC Kampagne die einzige Kampagne auf nationaler Ebene, die zu diesem Thema durchgeführt wurde. Nach Aufforderung durch die Gewerkschaften ist es geplant, im Jahr 2017 eine weitere Kampagne zu diesem Thema durchzuführen. (ES_E2)³⁷.

Qualifizierung und Unterstützung der Aufsichtspersonen

Ein Baustein für die Qualifizierung des Aufsichtspersonals im Bereich psychosozialer Risiken in einer Reihe von europäischen Staaten war die Schwerpunktaktion, die in den Jahren 2009 – 2012 vom *Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter* (SLIC - Senior Labour Inspectors' Committee) durchgeführt wurde. Die vom schwedischen Zentralamt für das Arbeitsumfeld (Arbetsmiljöverket) koordinierte Aktion zielte darauf ab, in allen beteiligten Ländern Instrumente für die Beurteilung psychosozialer Risiken zu entwickeln und die Kompetenz des Aufsichtspersonals im Umgang mit diesen Risiken zu stärken (SLIC, 2012).

37 E-Mail Konversation vom 13.12.2016

Im Abschlussbericht wurde seitens der beteiligten Länder der Anteil des Personals in der Arbeitsschutzaufsicht mit *Kompetenz in Bezug auf psychosoziale Risiken* in den jeweiligen Ländern festgehalten (SLIC, 2012, S. 22). Für **Dänemark** ($n = 400$) und **Spanien** ($n = 980$) wurden jeweils 100% angegeben, für **Schweden** 16% ($n = 44$ von 268). In **Großbritannien**³⁸ sind von den ca. 600 Aufsichtspersonen 388 operativ tätig und in Bezug auf psychosoziale Belastungen trainiert. Somit sind 65% mit dem Thema vertraut und ca. 15% ($n = 58$) haben eine praktische, erprobte Handlungskompetenz in diesem Bereich. Der britische interviewte Arbeitsschutzexperte wies erläuternd darauf hin, dass bei der Ausbildung des Personals der britischen Arbeitsschutzbehörde (HSE) im Bereich *psychosocial risks* hohe Maßstäbe angewendet werden und großer Wert auf die praktische Erprobung des vermittelten Wissens gelegt werde. Ob bei den Angaben zu den anderen Ländern diese Unterscheidung gleichermaßen getroffen wurde, ließ sich im Rahmen dieses Projektes nicht klären.

Für Dänemark jedenfalls ergibt sich eine Differenz bezüglich des geschätzten Anteils des Personals der Arbeitsschutzaufsicht mit Kompetenz in Bezug auf psychosoziale Risiken zwischen dem SLIC-Bericht (100 %) und der vorsichtigeren Einschätzung eines Arbeitsschutzexperten im Interview („zwei Drittel bis drei Viertel“; siehe unten).

Im Folgenden werden neben den unterschiedlichen Vorgehensweisen zur Qualifizierung der Aufsichtspersonen auch Ansätze zur Unterstützung der Aufsichtspersonen bei der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung beschrieben (z. B. die Entwicklung von Leitfäden, Systematisierung des Inspektionsprozesses).

Die Arbeitsschutzinspektoren in **Schweden**, die im Allgemeinen über einen Hochschulabschluss verfügen, werden in einem 6-monatigen Training weitergebildet, das in individualisierter Form insgesamt 3 Jahre dauert: „*All staff with supervisory duties, whether recruited by head office or the districts, undergoes a common foundation-training programme that lasts six months. This basic training is followed by individualised development measures over a three-year period.*“³⁹

Die Inspektoren stammen aus unterschiedlichen Bereichen und werden breit eingesetzt: „*And most of the inspectors are general inspectors. But they do try to recruit them with a little bit of different backgrounds some with more engineering, some with more administrative competence and so on. But it means that the same labour inspector looks into the schoolboard issues, into constructions and everything. (...) I wouldn't say there is one ordinary, it's quite a mixed bunch. They may be social workers which is a 3-year college or university training in Sweden, they may be engineers, they may be physiotherapists. They may be a*

38 Hier fehlten die Angaben im Bericht und wurden daher direkt von der britischen Arbeitsschutzaufsicht (HSE) erfragt [Auskunft erteilt am 17.07.2015].

39 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156054/lang--en/index.htm%20/ [Stand 12.05.2015]

specialist nurse, a headmaster. All these varying backgrounds. These are all requiring what we call an academic basic exam in Sweden. I think all inspectors for several years have had some academic training. And then they are getting an introduction within the labour inspectorate. But for example in construction they do recruit the construction engineers. They are specialized on construction, but they do get a broader training and they may also be sent out to manufacturing industry and things like that.“ (SW_E1: 7).

Im Rahmen des sogenannten ARNE-Programms wurde der Versuch unternommen, ein standardisiertes Vorgehen für die *Arbeitsschutzaufsicht* zu entwickeln (für die folgenden Ausführungen siehe Bruhn & Frick, 2011). Damit sollte eine bessere Koordination, Abstimmung und einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften erreicht werden. Das Ziel, eine allgemeingültige Methode zu entwickeln, die von allen Inspektoren – unabhängig von ihrem fachlichen Hintergrund – angewendet werden kann, wurde nicht erreicht. Das Vorhaben scheiterte nach Einschätzung der beiden Autoren an den unterschiedlichen Kulturen der verschiedenen Standorte, an internen „Revierkämpfen“ und an der Schwierigkeit, dem heterogenen fachlichen Hintergrund der Aufsichtspersonen gerecht zu werden. Insgesamt hatte sich aber dennoch durch das Projekt die Aufmerksamkeit gegenüber der Thematik psychosoziale Belastungen erhöht. Außerdem sind daraus einige Modelle entstanden, die in der Praxis Anwendung finden.

Was im Rahmen der Inspektionen gezielt betrachtet wird, hängt auch davon ab, welche spezifischen Regelungen vorhanden sind: *„There are three provisions on special delimited psychosocial risks, on Work in Isolation (1982), on Violence and Threats in the Working Environment (1993) and on Victimization at Work (or bullying, 1993). As inspectors are able to base their improvement demands on the specified regulatory requirements, these risks are easier to supervise. However, this has also influenced what was inspected. Before 2001, psychosocial inspections were often reduced to these three issues. Several inspectors even came to equate them with all psychosocial risks.*“ (Bruhn & Frick, 2011, S. 577).

Das Instrument KASP, das im Rahmen des ARNE-Programms entstand, beinhaltet eine Liste von Risikofaktoren, enthält aber keine spezifischen Instrumente zur Erfassung psychosozialer Belastungen. Die Liste umfasst: *„large workload, high pace of work, complex tasks, simple repetitive tasks, working alone, shift-work and irregular hours, risks of violence, bullying, conflicts at work, unclear work roles or expectations, continuous change, working with people, social contacts and the physical environment and accident risks*“ (ebd., S. 578). Insgesamt kamen Bruhn und Frick zu dem Ergebnis, dass das Instrument sich eher für das Erstgespräch im Unternehmen eignet als für die Begleitung des gesamten Prozesses und dass es aufgrund der geringen Vorgaben ausgeprägte

Vorkenntnisse von den Inspektoren erfordert. Die Weiterentwicklung des Instruments wurde eingestellt.

Das zweite Instrument namens KOPS wurde speziell für kleine Unternehmen entwickelt (5-20 Mitarbeiter): Zu Beginn wird dort ein Fragebogen mit einführender Erklärung an Arbeitgeber und Sicherheitsbeauftragte in Unternehmen ausgewählter Branchen gesendet, in dem offene Fragen zur Organisation und zum psychosozialen Klima gestellt werden. Auf Basis dieser Einschätzungen wählen die Inspektoren die Unternehmen aus, denen sie im Anschluss vor Ort einen Besuch abstatten - u.a. auch diejenigen, die den Fragebogen nicht zurückgesendet haben. Der Besuch beginnt mit einem Informationstreffen mit dem Manager und einem Sicherheitsbeauftragten oder Mitarbeitervertreter. Im Anschluss moderiert die Aufsichtsperson eine Gruppendiskussion mit 5 - 8 Mitarbeitern zum Thema Stress und Umgang mit psychosozialen Belastungen im Betrieb. Daraus werden zusammen mit den Mitarbeitern zentrale Fragen abgeleitet, die im Anschluss mit dem Management behandelt werden sollen. Im Abschlusstreffen bespricht die Arbeitsschutzaufsicht diese Punkte mit dem Manager und u.U. einem Sicherheitsbeauftragten und leitet daraus Inspektionsauflagen ab (ebd., S. 579). Die Risikoeinschätzung erfolgt auf 3 Stufen: 1) offensichtliche Risiken und Mängel, die in konkrete Auflagen münden, 2) komplexe Probleme, die keine konkreten Auflagen zur Folge haben, aber ebenso wie die 1. Ebene in einem Follow-up geprüft werden und 3) Risiken, die in ihrer Ausprägung nicht als schädlich angesehen werden.

Laut Expertin aus der Arbeitsschutzbehörde kommen diese Instrumente nicht in ihrer Gesamtheit zum Einsatz, vielmehr werden Teile davon von den Aufsichtspersonen genutzt. Insgesamt sind bei Inspektionen durch die Arbeitsschutzaufsicht Checklisten das häufigste Mittel der Wahl. Dies gilt aus Ressourcengründen auch dann, wenn die Inspektoren Gruppendiskussionen als sinnvoll erachten würden. Gruppendiskussionen finden lediglich in großen Projekten mit gut ausgestatteten Ressourcen statt. Ebenfalls aus Ressourcengründen findet kein strukturierter Follow-up der Maßnahmen statt. (SW_E2: 1).

In **Dänemark** wurden ab 2006 / 2007 alle Arbeitsschutzinspektoren in einem 25-tägigen Training im Umgang mit psychosozialen Belastungen geschult, an das sich ein Mentoren-Programm anschloss: *„All inspectors participate in an initial training programme so they are equipped with the basic competences to carry out general inspections. This training lasts approximately 25 days. A mentoring programme follows this initial training where new recruits carry out visits with experienced inspectors. This lasts for the first year of service. There are also opportunities for continued professional development training on specific occupational health and safety issues. The basic training is arranged centrally for the first half year of an inspector's service. Simultaneous training takes place*

in the Inspection Centres in the form of peer to peer training with very experienced inspectors, lawyers and administrative staff.”⁴⁰ Grundsätzlich stehen zahlreiche themenbezogene Weiterbildungsmöglichkeiten für die Inspektoren zur Verfügung, unabhängig von ihrem ursprünglichen akademischen Hochschulabschluss: „they are from psychologists to builders to-, they are on a very large scale of different educations actually. But of course we have an education system within the authority that is general for everyone. So everyone can be taught how to make an inspection on psychosocial working environment if they want to.“ (DK_E2: 21).

Zur Unterstützung der Aufsichtspersonen wurden Leitfäden (Guidance Tools) entwickelt, für deren Anwendung die Aufsichtspersonen eine Schulung erhielten. Zudem wurde der Inspektionsprozess systematisiert: neben Prozessbeschreibungen, Anleitungen und Leitlinien, wurden Vorlagen zum Verfassen der Auflagen entwickelt und best practice Beispiele dafür im Intranet bereitgestellt.

In jedem der drei Zentren (inspection centres) gibt es außerdem 6 – 8 Spezialisten für das *psychosoziale Arbeitsumfeld*, die für Ihre Kollegen als Experten ansprechbar sind: „Because back in 2006 we had a very big education program where all the inspectors went through it, so they all should be able to do the inspections. And all those people-, of course some of them are not doing it today but a lot of them are doing it today. And new ones have come, and the younger the people actually recognize psychosocial working environment more as a serious problem. So I would say it would be about two thirds or even three fourths of the inspectors who are actually able of doing some kind of inspection on psychosocial working environment. Of course we have what we call the task force in every inspection center. We have three inspections centers in Denmark, and every inspection center has a task force on psychosocial working environment. And they are of course the specialists on inspection on this area” (DK_E2: 21f.). Neben der kollegialen Beratung unterstützen die Experten die Unternehmen bei der Erstellung von Handlungsplänen und führen in komplizierten Fällen selbst Inspektionen durch (Arbejdstilsynet, 2009b; Rasmussen et al., 2011, S. 569).

Die „Guidance tools“ zur Unterstützung der Arbeitsschutzinspektionen wurde für 24 verschiedene Branchen und Berufsgruppen adaptiert. Auf der Basis von wissenschaftlichen Erkenntnissen wurden 2003 vom nationalen Forschungsinstitut NRCWE (National Research Centre for the Working Environment) zunächst 6 Schlüsseldimensionen identifiziert (Arbejdstilsynet, 2009c, S. 1):

- **„Influence/control** on own work and working conditions. Low influence/control is a stressor. High influence/control is a growth factor.

40 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156045/lang--en/index.htm [Stand 17.03.2015]

- **Meaning at work.** *Low meaning is a stressor. High meaning is a growth factor.*
- **Reward** (wages, career, appreciation/recognition). *Low reward relative to the effort is a stressor. High reward relative to the effort is a growth factor.*
- **Predictability.** *Relevant information about important plans and changes. Low predictability is a stressor.*
- **Social support** from managers and colleagues. *Low social support is a stressor. High social support is a growth factor.*
- **Demand** (workload, pace of work). *High or low demand is a stressor.*⁴¹

Für die staatliche Inspektion sind jedoch nicht alle dieser Dimensionen relevant. Die dänische Arbeitsschutzbehörde orientiert sich in der Auswahl der im Rahmen der Inspektion zu erfassenden Belastungen an Empfehlungen aus dem sogenannten „Methoden – Komitee“⁴². Dabei wurden zwei Gruppen von Risikofaktoren unterschieden. Die erste Gruppe bezieht sich auf Probleme im Zusammenhang mit Management-Entscheidungen (z. B. Entlohnung, Arbeitsplatzunsicherheit), die in Absprache zwischen Management und Mitarbeitern intern gelöst werden sollen. Die zweite Gruppe bezieht sich auf tätigkeitsspezifische Probleme: *„work-specific psychosocial working environment problems which Arbejdstilsynet targets in its inspection activities (e.g. high work load and time pressure, high emotional demands, violence, threatening behaviour and bullying).“* (Hansen et al., 2015, S. 32). Diese Faktoren sind im Rahmen der Inspektionen zu untersuchen und werden entsprechend im Guidance Tool als Belastungsfaktoren berücksichtigt. Von den oben aufgeführten Schlüsselfaktoren werden die Anforderungen erfasst in Form von quantitativen Anforderungen (Arbeitsmenge und -geschwindigkeit) und in Form von emotionalen Anforderungen (Kontakt mit Klienten/ Kunden/Bürgern). Handlungs- und Entscheidungsspielraum und soziale Unterstützung werden in ihrer positiven Ausprägung als Ressourcen erfasst und nicht als Risikofaktoren. Als weitere *Belastungsfaktoren* werden folgende Punkte erhoben: Risiko von Gewalt und Drohungen; traumatische Erlebnisse; Nacht- und Schichtarbeit; Mobbing und sexuelle Belästigung (Arbejdstilsynet, 2009c, S. 2).

Daneben gibt es weitere branchenbezogene Checklisten, die mittlerweile für 85 Branchen und Tätigkeiten zur Verfügung stehen und spezifische branchenspezifische Checklisten für Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten⁴³. Ein

41 die unterstrichenen Faktoren werden im Guidance Tool berücksichtigt

42 Dieses Komitee wurde 1994 vom Arbeitsministerium ins Leben gerufen und besteht aus Vertretern der Sozialpartner, des Arbeitsministeriums und der dänischen Arbeitsschutzbehörde (Arbejdstilsynet).

43 <http://engelsk.arbejdstilsynet.dk/en/Information.aspx> [Stand 24.07.2015]

Teil der Instrumente ist öffentlich auf der Webseite zugänglich und wird auch von vielen Unternehmen genutzt.

Insgesamt wird betont, dass nicht individuelle Faktoren, sondern die Arbeitsbedingungen im Fokus stehen, die unter Einbeziehung der lokalen Akteure (partizipativ) zu erfassen sind.

Beispiel für das Guidance Tool im Bürobereich⁴⁴: In dem Guidance Tool werden für jeden Risikofaktor drei Bereiche unterschieden: die Prävalenz des Risikofaktors, Maßnahmen zur Prävention und die organisationalen Konsequenzen. Unter „Prävalenz“ werden Auftretenshäufigkeit, –reichweite und –dauer, differenzierte Ausprägungen und mögliche Ursachen abgefragt. Unter „Prävention“ werden zum einen offen präventive Maßnahmen abgefragt, die in der Organisation ergriffen werden, um dem Risikofaktor vorzubeugen. Zum anderen werden Ausprägungen des Handlungs- und Entscheidungsspielraums und der sozialen Unterstützung und Entwicklungsmöglichkeiten als Ressourcen differenziert. Unter „organisationale Konsequenzen“ werden mögliche negative Konsequenzen einer hohen Ausprägung des Risikofaktors für die Mitarbeiter, die Tätigkeit, das Unternehmen und die Kunden aufgeführt.

44 <http://engelsk.arbejdstilsynet.dk/en/Information/Other-informational-material.aspx>
[Stand 09.07.2015]

Risk factor: Quantitative demands (high workload, fast pace of work)

Prevalence of risk factor

How often do situations with high workload/ fast pace of work occur?

Does it apply to all employees or are some groups/ employees under more strain than others? Ask about whom, when, and how often.

How long has there been a high workload/ fast pace of work:
Is it likely to continue?

The work is characterized by:

- Many tasks/ cases relative to staffing
- High demands for concentration
- High task difficulty/ complexity
- Responsibility for people/ values
- Short deadlines/ time pressure
- Planned and "acute" tasks at the same time
- Many disturbances (e.g. phones, noise) –c.g. when performing difficult tasks or tasks that demand concentration
- Frequent periods of high demand
- Many IT problems
- Inexpedient IT systems
- Working from home or outside the workplace
- Boundless/ excessive work
- Different/ opposite demands from e.g. management, citizens/ customers/ clients, one self
- Attentions demanding tasks during phone contacts (e.g. Call centres)
- Other

What do you think is causing the high workload/ pace of work?

Prevention

Which precautions do you take to ensure that employees' workload/ pace of work isn't too high? What are the effects?

How do employees get help and support from management/ colleagues?

- Clear prioritizations of tasks (e.g. possibility to postpone some tasks)
- Management is available when needed
- Sensible distribution of tasks in relation to the difficulty and time demands
- Clear expectations for goals, job description, required level of service etc.
- Clear guidelines describing the balance between quantity and quality
- Information needed to be able to perform the job
- Mentoring
- Help with IT problems
- Appreciation for well performed work
- Team organisation
- Use of temporary workers e.g. during sickness absence
- Clear information to customers/citizen about waiting-time, level of service
- Other

When teleworking occurs (e.g. working at home) how is help/ support given?

How do employees have influence on planning, prioritizing and performance of their work?

- The workload
- Breaks
- Distribution and sequence of tasks
- Which working methods they use
- Who they work with
- Goal setting
- Other

Through which means is influence made possible:

- Regular meetings
- Team organisation
- Regular contact with manager about performance of work
- Other

Which kind of instruction and training is offered to employees?

- Systematic instruction and training regarding citizens/ clients
- Training in use of new IT systems/ tools and new law or service demands
- Other

Is there anything else that helps to lower the strain of the workload/ pace of work?

Organisational consequences

- Problems with quality/ keeping the required level of service
- Important tasks are not performed (tasks pilling up)
- Problems with adhering to the goals
- Deadlines are not kept
- High pace of work during the whole work day
- Not possible to take breaks/ often skipping lunch
- Considerable overtime
- Cancellation of planned holiday
- Long waiting hours for clients/ citizens
- Deadlines and legal demands are not met
- Many complaints from clients/ citizens/ costumers
- Other

Abbildung 3.1: Ausschnitt aus der Beschreibung der Belastungsfaktoren

In **Großbritannien** werden die Inspektoren in einem Trainee-Programm ausgebildet: „*In Great Britain, regulatory Inspectors of Health and Safety are recruited as Trainee Inspectors onto a work-based learning Postgraduate Diploma programme. Candidates for the programme are required to hold a degree or equivalent academic or professional qualification. The assessment process is made up of a competency based interview, group exercise and written and ability exercises based on the criteria required for the post.*⁴⁵“ Daneben gibt es spezialisierte Inspektoren für bestimmte thematische Bereiche, die bereits Berufserfahrung mitbringen sollten. Nach Auskunft eines Experten finden Schulungen zu psychosozialen Risiken statt, die allerdings in den letzten Jahren im Zuge der übergreifenden Mittelkürzungen reduziert wurden.

Auch in **Spanien** gibt es ein breites Berufsspektrum unter den Arbeitsschutzinspektoren, allerdings überwiegen nach Einschätzung des befragten staatlichen Arbeitsschutzexperten deutlich die Juristen, wobei für den psychosozialen Bereich auch einige Psychologen beschäftigt sind: „*In Spain the OSH experts have a general training on OSH issues and a specialty in ‚safety‘, ‚hygiene‘, ‚medicine at work‘ and ‚ergonomic and psychosocial risks‘. On order to obtain these titles they should have previously a university degree. Many experts devoted to ergonomic and psychosocial risks are usually psychologists.*“ (ES_E2: 5a).

Sanktionen

Vertiefung:

Die Unterschiedlichkeit der Rechtsordnungen zeigt sich auch in unterschiedlichen Terminologien zu den Sanktionen. Es gibt hoheitliche Anordnungen / Auflagen (improvement / inspection notices), Ordnungswidrigkeitsverfahren mit Bußgeldern und Strafverfahren. Teilweise werden nur die letzten als Sanktionen bezeichnet. Wir verwenden im Text jedoch einen umfassenden, sozialwissenschaftlichen Begriff der Sanktionen, der jegliche hoheitliche Maßnahme umfasst, so dass sowohl verwaltungsrechtliche Anordnungen als auch Bußgeldverfahren / Strafverfahren dazu gehören. Die verschiedenen Sanktionsformen sind funktional teilweise austauschbar, so dass für den Überblick ein solcher sozialwissenschaftlicher Sanktionsbegriff am besten geeignet ist.⁴⁶

Das Hauptziel der Arbeitsschutzinspektionen ist es, die „Compliance“, d.h. die Einhaltung der Arbeits(schutz)gesetze sicherzustellen und nicht, Bußgelder oder

45 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_112675/lang--en/index.htm [Stand 17.03.2015]

46 Der Hinweis auf die Begrifflichkeiten stammt von Wolfgang Kohte (persönliche Nachricht vom 15.12.2015)

Strafverfahren zu verhängen. Deshalb ist ein Großteil der Aktivitäten der Arbeitsschutzaufsichten in allen Ländern darauf ausgelegt, die Einhaltung der Gesetze durch Anordnungen / Auflagen durchzusetzen und nicht durch Sanktionen. Die meisten Aktivitäten der Arbeitsschutzaufsichten in allen Ländern stehen mit solchen Auflagen in Verbindung und nicht mit Strafverfahren. Allerdings sind potenzielle Sanktionen und die Bereitschaft, sie bei Bedarf einzusetzen, wichtige Elemente, um das Arbeits(schutz)gesetz durchzusetzen.

In **Schweden** werden bei Nichtbefolgen der Arbeitsschutzvorschriften von den Arbeitsschutzinspektoren Sanktionen verhängt, auch in Bezug auf psychosoziale Faktoren. Arbeitsschutzinspektoren fordern jährlich - auch durch Anordnungen - in etwa 2000 - 5000 Fällen Verbesserungen der psychosozialen Arbeitsumgebung von Unternehmen ein. Hinzu kommen etwa 10.000 jährliche Forderungen zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen, von denen sich viele auf psychosoziale Risiken beziehen (Walters, 2011, S. 474 f.). Weiter sind Bußgelder bis zu einem Betrag von 11.000 Euro möglich.

Im Jahr 2011 wurden ca. 13.700 Auflagen erteilt, davon 18 % aus dem Bereich „psychosocial & ergonomics“ (Walters et al., 2012, S. 102). Dabei wird in mehreren Schritten vorgegangen: *„If the work environment inspector has observed any deficiencies in the work environment, the employer receives an inspection notice with written stipulations requiring him to correct the deficiencies within a certain length of time. Inspection notices cannot be appealed. If the employer does not comply with the inspection notice, the SWEA can issue an injunction for the taking of a certain measure. The SWEA can also issue a prohibition when the inspector considers there to be an immediate and serious risk of accidents or ill health. An administrative court can impose a contingent fine if the injunction or prohibition is not complied with. If an employer fails to comply with an injunction or prohibition, this can lead to a penalty in the form of a fine or for serious work environment crimes, imprisonment.“*⁴⁷.

In Bezug auf psychosoziale Belastungen werden vergleichsweise selten Sanktionen verhängt, allerdings ist die Möglichkeiten im Bewusstsein der betrieblichen Akteure präsent, etwa im Schulbereich: *„It happens regularly. Compared to having 300.000 workplaces with nearly 5 million workers it is of course rare, but there are hundreds of cases every year. I'm not quite sure, it might be a couple of thousands. But, compared to everything that happens it's a very small fraction. But it's known by employers and unions, yes, safety reps CAN do that and they do it sometimes. However it's nearly always on more specific technical risks, but (...) it DOES happen also on psychosocial risks. For example on teachers' overload. And then the labour inspection will come. Nearly always they say,*

47 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156054/lang--en/index.htm%20 [Stand 12.05.2015]

yes, the safety rep had a good cause for the complaint. They issue an injunction for the employer, you must specify for example the priority of what a teacher should do and should not do, if they have too much to do - which is of course very difficult for headmasters and schoolboards. They have to comply with that and otherwise they can have administrative penalty which can be quite tough. This happens on the one hand regularly. But regularly means again only a fraction of all workplaces.” (SW_E1: 6f.).

In **Dänemark** sind monetäre Sanktionen und eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bei einer Vernachlässigung der Gefährdungsbeurteilung⁴⁸ möglich (Hofmann, 2014, S. 31). Neben den direkten Sanktionen werden in Dänemark auch symbolische Sanktionen und zugleich Anreize geschaffen. Die Inspektionsergebnisse werden öffentlich auf der Webseite der Arbeitsschutzbehörde (DWEA) auf Basis eines Ampel- bzw. Smiley-Systems dargestellt: *„The DWEA has set up the ‚smiley scheme‘ for grading workplaces following an inspection. The type of ‚smiley face‘ indicates the compliance of the enterprise following an inspection. This information is open to the public via the DWEA website. It is hoped that by making the working environment visible to applicants and collaborators, enterprises will be motivated to continuously focus on ensuring a safe working environment.“*⁴⁹. Für Unternehmen mit einem nachgewiesenen guten Arbeitsumfeld gibt es die Möglichkeit, ein „health and safety certificate“ zu erwerben. Wer über ein solches Zertifikat verfügt, wird nur noch in Ausnahmefällen (reaktiv bei Arbeitsunfällen oder Beschwerden) von der Inspektion aufgesucht.

Der Arbeitsschutzbehörde steht gegenüber Unternehmen ein Repertoire abgestufter Auflagen bzw. Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung: *„If a company does not fulfil its obligations under the Working Environment Act, the DWEA can administer a prohibition, an immediate injunction, a time-bound injunction, an investigation injunction, a decision on mental health, a consultancy notice⁵⁰, a decision without injunction, an administrative fine or a police report. (A decision on mental health means that the DWEA has found problems with the mental health environment in a company. This decision requires a company to solve the problem itself by submitting a timetable and action plan to the DWEA. If the DWEA approves the timetable and action plan, the company is afforded the opportunity to solve the problem by the agreed deadline. If the problem is not solved, the company receives a consultancy notice. If the company does not submit a time table and action plan, or if the DWEA considers that the company is unable to solve the problem, the company is given an injunction to solve prob-*

48 Missachtung des §15a „Arbejdsmiljøloven“

49 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156045/lang--en/index.htm [Stand 17.03.2015]

50 Dabei wird das Unternehmen aufgefordert, sich Unterstützung von einem autorisierten Berater zu holen.

lems and ordered to use an approved safety consultant to assist it in doing so by the deadline. The consultant will also help the company to review the risk assessment in order to prevent similar problems in the future.)“ (ebd.).

Nach Ansicht des Arbeitsschutzexperten ist es schwierig, die Anzahl an Auflagen an Unternehmen und deren Veränderungen über die Jahre zu vergleichen, da jedes Jahr andere Branchen im Fokus stehen und die Unterschiede daher auch branchenabhängig interpretiert werden können. Im letzten Jahr (2014) wurden in ganz Dänemark ca. 700 – 1000 Auflagen erteilt, die sich auf das psychosoziale Arbeitsumfeld beziehen (DK_E2: 20). In den Jahren 2010-2012 wurden insgesamt 62.982 solcher Auflagen erteilt, von denen sich 1.552 (2,5%) auf das psychosoziale Arbeitsumfeld bezogen (Hansen et al., 2015, S. 73). Zugleich wurden in diesem Zeitraum 15.846 Auflagen an Unternehmen erteilt, die sich auf die Initiierung oder Aktualisierung der Gefährdungsbeurteilung bezogen, die jeweils auch psychosoziale Risikofaktoren einbeziehen muss (ebd.).

Wie oben beschrieben, versteht sich die Arbeitsschutzaufsicht in Dänemark allerdings nicht nur als Kontrollinstanz, sondern auch als Berater. Dabei wird auch das Ziel verfolgt, einen Lernprozess in den Unternehmen in Gang zu bringen: *„it is also a sort of a ‘learning situation’ where inspectors aim to develop the ability of the workplace to prevent working environment problems in the future“*. (Rasmussen et al., 2011, S. 572). Dieser dialogorientierte Beratungsansatz soll bis 2020 noch stärker ausgebaut werden, wobei entsprechend der Regierungsvereinbarung von 2011 ein intensivierter Dialog mit den Unternehmen deren Kontrolle und mögliche Auflagen nicht ersetzen soll (Arbejdstilsynet, 2011, S. 8).

In **Großbritannien** hat die Arbeitsschutzbehörde HSE (Health and Safety Executive) ein abgestuftes Spektrum von Sanktionen zur Verfügung, wenn Unternehmen gegen Arbeitsschutzbestimmungen verstoßen. Handlungsauflagen (improvement notices) bezeichnen konkrete Gesetzesverstöße und schreiben dem Unternehmen entsprechende Verbesserungsmaßnahmen innerhalb einer definierten Frist vor. Bei Nichteinhaltung droht dem Unternehmen Strafverfolgung. Darüber hinaus kann die Arbeitsschutzbehörde Verbotsauflagen (prohibition notices) erlassen, d.h. Betriebe bzw. Produktionstätigkeiten stilllegen, die sie als gefährlich einschätzt (EPSU, 2012, S. 84).

Wenn Unternehmen sich an strenge Auflagen (prohibition notice / enforcement notice) bzw. an ein Gerichtsurteil nicht halten, können Geldbußen bis zu 20.000 Pfund (bei einer niedrigen Gerichtsinstanz) bzw. Haftstrafen von bis zu einem Jahr verhängt werden (Mantouvalou, 2011, S. 5). Statistiken über monetäre Sanktionen und Strafverfolgungen aufgrund des Verstoßes gegen Arbeitsschutzgesetze zeigen:

- dass jährlich etwa 1600 Delikte im Arbeitsschutz verfolgt werden,
- dass von den Anklagen etwa 78 % zu einer Verurteilung führen, wobei sich die durchschnittliche Geldstrafe auf 5.545 Pfund belief,
- dass die Sanktionierung von Verstößen gegen Sicherheitsbestimmungen (Unfallschutz) deutlich häufiger vorkommt als die Sanktionierung von Verstößen gegen den Gesundheitsschutz (z.B. muskuloskelettale Beschwerden, Stress am Arbeitsplatz); so bezogen sich 20 % der einfachen Auflagen (improvement notices) auf Verstöße gegen den Gesundheitsschutz und 55 % auf Verstöße gegen Sicherheitsbestimmungen,
- dass das entsprechende Verhältnis bei Klagen 3 % bzw. 79 % betrug (Mantouvalou, 2011, S. 12).

Die weiter oben beschriebenen Ressourcenkürzungen bei HSE führten zu einer deutlichen Verringerung der Arbeitsplatzinspektionen insgesamt (von etwa 75.000 im Jahr 1999/2000 auf ca. 25.000 knapp 10 Jahre später im Jahr 2008/2009) und zu einem Rückgang an Auflagen (improvement und prohibition notices). Ein weiterer Grund hierfür ist der Wandel der Arbeitsschutzphilosophie in Großbritannien, ein „*shift of emphasis from prosecution to other forms of securing compliance, such as advice and guidance*“ (Mantouvalou, 2011, S. 15).

Bei Verstößen von Unternehmen gegen die Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen (bzw. zu arbeitsbedingtem Stress⁵¹) erteilt die britische Arbeitsschutzbehörde in der Regel nur Auflagen der ersten Kategorie (improvement notices): „*HSE has issued improvement notices in respect of work related stress where employers have failed to assess the risk of work related stress in the workplace or where having carried out a risk assessment they have failed take adequate steps to address those risks.*“⁵² Der Weg der rechtlichen Durchsetzung von Arbeitsschutzvorschriften (enforcement) wird bei Stress am Arbeitsplatz in der Regel nicht beschritten. Die Arbeitsschutzbehörde behält sich aber vor, Beschwerden aufgrund von Stress am Arbeitsplatz nachzugehen und einzuschreiten, wenn klare Belege für einen Verstoß des Unternehmens gegen rechtliche Bestimmungen vorliegen: „*HSE's approach to tackling work related stress is not enforcement led. However, where appropriate, HSE will investigate complaints relating to work related stress and enforcement action may be taken if there is clear evidence of a breach of health and safety law, and a demonstrable risk to the health and safety of employees*“.(ebd.)

Allerdings gab es in der Vergangenheit erfolgreiche Klagen von Arbeitnehmern, die auch von den Unternehmen wahrgenommen werden und die deren

51 Zur länderspezifischen Nutzung von Begrifflichkeiten siehe Kapitel 7

52 <http://www.hse.gov.uk/stress/faqs.htm?ebul=stress-gd&cr=2/dec-10#q15> [Stand 05.09. 2015]

Sensibilität gegenüber arbeitsbedingten psychosozialen Belastungen schärfen, z.B. den ersten Fall im Jahr 1995, in dem ein Sozialarbeiter vor Gericht gegen seinen Arbeitgeber klagte und eine Entschädigung durchsetzte. Im Krankenhaus der englischen Fallstudie ist der sogenannte „Walker case“ als gleichsam warnendes Beispiel im Bewusstsein der Akteure verankert und sensibilisiert für die Problematik: *„And I think (...) we are very conscious of, you know, the detrimental effect that stress has on staff because of the Walker versus Northumberland County Council case which at the time was one of the biggest cases that ever happened and I think the County Council had to pay a substantial amount of money because one of the social workers took them to court and successfully won the case, you know. So we had that on our doorstep, so we have always been fairly conscious about trying to make sure we are proactive about supporting staff.“* (UK1_B1: 5). Auf der HSE Webseite werden weitere Fälle beschrieben⁵³.

In **Spanien** sind Verstöße des Arbeitgebers gegen die Verpflichtung zur Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung rechtswidrig und können von der Arbeitsschutzaufsicht mit Geldbußen geahndet werden: *„The most common sanctions are the administrative fines established by the Law on Infringements and Sanctions in the Social Order. Inspectors have the discretion option of advising the employer or initiating the punishment procedure against him or her according to the ILO No 81 Convention. The amount of sanctions for infringements on OSH matters could be from 40 € to 819.780 € depending on the seriousness, e.g. the lack of risks assessment on psychosocial risks could entail a serious infringement and a fine from 2.046 to 40.985 €. It is not necessary [to issue] a previous improvement notice of the Labour Inspectorate to impose fines. In the option to advice or fine some circumstances are considered such as the recidivism, the harm caused to workers, previous inspection notices or requirements and instructions provided by the employer to prevent the risks.“* (ES_E2: 5-6a).

Während der EU-weiten SLIC-Schwerpunktaktion 2012 (siehe Kapitel 2) wurden in Spanien 13 Geldbußen in diesem Zusammenhang ausgesprochen⁵⁴. Laut staatlichem Arbeitsschutzexperten in Spanien werden nur in 10 Prozent der Kontrollbesuche Bußgelder verhängt. Meist stellt die Arbeitsschutzaufsicht Auflagen zur Durchführung präventiver Maßnahmen. In ca. 40 - 50% der Fälle, insbesondere wenn es um Mobbing geht, bieten die Aufsichtspersonen Mediation an – was eine Besonderheit von Spanien gegenüber anderen europäischen Ländern darstellt und nach Einschätzung des Experten auch mit der vergleichsweise großen Anzahl von Juristen unter den Inspektoren zusammenhängt: *„And this is another particularity of the Spanish labour inspectors, we mediate in*

53 <http://www.hse.gov.uk/stress/faqs.htm?ebul=stress-gd&cr=2/dec-10#q14> [Stand 07.01.2016]

54 Laut Auskunft eines Vertreters der spanischen Arbeitsschutzaufsicht vom 14.08.2015

labour disputes. And we are mediating a lot in bullying complaints. (...) Most of the labour inspectors in Spain are lawyers and we are qualified to mediate in labour disputes of course. (...) We are more prepared to mediate than to make psychosocial risk assessment, because we are lawyers. We have also psychologists and doctors or engineers, but they are a minority. (...) But we have a legal view on the problems in general.“ (ES_E2: 7- 8b).

Wie der befragte staatliche Arbeitsschutzexperte betonte, stellt Bullying (Mobbing) in der Arbeitswelt eine Verletzung der Würde der Beschäftigten gemäß dem spanischen Arbeitsrecht dar; zugleich ist Bullying eine Verletzung des Arbeitsschutzrechts. Je eine der genannten oder auch beide Rechtsquellen können daher der rechtliche Bezugsrahmen für Bullying sein. Der spanische Verhaltenskodex für die Inspektion (Criterio Técnico 69/2009 betrachtet Bullying als ein komplexes und in mehrfacher Hinsicht beleidigendes Verhalten, das die Anwendung des (allgemeinen) Arbeitsrechts und des (speziellen) Arbeitsschutzrechts erfordert. Für die spanischen Arbeitsschutzinspektoren ist die Mediation in Arbeitskonflikten eine übliche Handlungspraxis, die von Arbeitgebern und Beschäftigten in höherem Maße angefordert wird als sie von Arbeitsschutzinspektoren erbracht werden kann.

Dabei betont der befragte staatliche Arbeitsschutzexperte, dass die Auflagen informativen Charakter für die Unternehmen haben sollten, die zur Behebung der Probleme beitragen.

Unterstützung der betrieblichen Ebene

Laut Experteninterview bietet die **schwedische** Arbeitsschutzaufsicht sehr viele Unterstützungangebote an, vor allem in Form von Informationsmaterialien, aber auch durch Trainings und Kampagnen (z.B. im Gesundheitsbereich), in der Hoffnung, dass sich die Informationen unter den Arbeitgebern weiter verbreiten. Beratung wird ebenfalls von der Arbeitsschutzaufsicht in Form von generellen Hinweisen gegeben: *„Swedish authority with inspectorates (...) in Sweden it has been quite active in providing information and guidance. TRAINING is nearly always either done by the social partners, if they are joint bodies or by private organizations. And these also provide information. But the authority with its inspectorate produces a lot of information nowadays. It’s mainly on the web, but they have brochures and everything like that. Including for example how to handle risks in call centres which is both musculoskeletal, but also very much an issue of stress and so on. So there is a brochure and the guidelines. And then for example the social partners have in their joint information bodies a checklist on how to handle risks in call centers and many other checklists. So what the labour inspectorates do is to provide a lot of information. And what they also do, I mean*

broader than the enforcement, is – formally labour inspectorates shouldn't give ADVICE when they are out in workplaces, but in practice they do. They try not to formulate advice as if it was legally defining what's right and wrong, but just giving hints. But it's also that the authority is running campaigns, for example they have been looking at overcrowding in hospitals and then they have visited a number of hospitals hoping that the message is spread among hospitals in Sweden which it is more or less.” (SW_E1: 7).

Teilweise nehmen die Arbeitgeber eigeninitiativ Kontakt zur Arbeitsschutzinspektion auf, um im Vorfeld erforderliche Vorgaben zu erfragen, die sie erfüllen müssen. Dieser proaktive Ansatz ist aber insbesondere bei technischen Fragen verbreitet: *„well, of course, employers or managers may well call the local labour inspectors saying 'I'm buying this new machine, what provisions do I have to check that it's legal that I use it in a legal manner?'. Such things happen regularly. And there is also a general answering service by phone and on the web by such issues from the authority. But (...) I would think that it's limited to more technical issues.” (SW_E1: 8).*

In **Dänemark** wurden von der Arbeitsschutzbehörde eine Reihe von Instrumenten und Handlungsleitfäden entwickelt, die auf die Verknüpfung von Stress und Arbeitsorganisation eingehen und konkrete Präventionsmöglichkeiten aufzeigen. Auch die branchenspezifischen Guidance Tools, die ursprünglich für die Arbeitsschutzinspektoren gedacht waren, können von Unternehmen genutzt werden. Durch die Arbeitsschutzbehörde wird außerdem eine Prozessberatung angeboten, die von den Unternehmen bereitwillig genutzt wird: *„About 60 % of enterprises who receive an improvement notice have asked for and received WEA's [Working Environment Authority] process guidance regarding action plans.“ (Arbejdstilsynet, 2009a, S. 2).*

In **Großbritannien** hat die Arbeitsschutzaufsicht (HSE) im Zuge der oben dargestellten Mittelkürzungen und des Strategiewechsels nach Auskunft der interviewten Arbeitsschutzexperten ihr früher aktives Engagement gegenüber Organisationen in Bezug auf die betriebliche Umsetzung der Management Standards (telefonische Beratung und Chat) eingestellt. Ein breites Informationsangebot für Betriebe steht weiterhin zur Verfügung, allerdings gibt es Überlegungen, von der bisher kostenlosen Nutzung der Webseite zu einem kostenpflichtigen Angebot überzugehen.

In **Spanien** gibt es auf regionaler Ebene eine Reihe von Aktivitäten, wobei die Initiativen im Baskenland, Katalonien und Valencia am stärksten ausgeprägt sind (ES_E2: 3a). Folgende Aktivitäten wurden beispielhaft vom interviewten staatlichen Arbeitsschutzexperten genannt:

- „Catalonia and Navarra have elaborated or supported psychosocial risks assessment methods.
- In Valencia a guide has been elaborated for medical surveillance on diseases caused by psychosocial risks.
- In Andalusia, the activities of the Laboratory on Psychosocial Risk to promote a culture and actions on this topic.
- In Aragón the Regional Government has offered subventions for promoting psychosocial risks management.
- In the Basque Country it has been elaborated a guide on procedures for bullying disputes.
- La Rioja has made procedures on bullying disputes and reports on working time.
- Madrid has established a special mediation procedure on bullying disputes by experts of the Regional Institute on OSH.” (ES_E2: 2a).

Rolle der Arbeitsschutzaufsicht auf betrieblicher Ebene

Die Arbeitsschutzaufsicht kann die Umsetzung von Verordnungen vor Ort durch Informationen und insbesondere durch persönliche Beratung und den Hinweis auf weitere Kontrollen positiv beeinflussen, wie eine Studie im Kontext des klassischen Arbeitsschutzes zeigte (Jauernig, Kerschhagl, & Koller, 2010 aus Elke, Gurt, Möltner und Externbrink, 2015, S. 66). Die Aktivitäten der Arbeitsschutzaufsicht in den untersuchten Fallbeispielen umfassen insgesamt ein breites Spektrum von Wissenstransfer, über eine generelle Beratung vor Ort, die Kontrolle der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung und Empfehlungen / Sanktionen. Die Aktivitäten sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 3.1: Aktivitäten der Arbeitsschutzaufsicht

Aktivitäten der Arbeitsschutzaufsicht	Dimensionen
Wissenstransfer	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung und Bereitstellung von: Informationsmaterial, Instrumenten, Qualitätskriterien für die Durchführung, Präsentationsvorlagen • Informationskampagnen (z.T. branchenspezifisch) • Schulungen • Beratung (telefonisch, Chat)*
Prozessunterstützung (Vor-Ort)	<ul style="list-style-type: none"> • Generelle Beratung (z.B. Methoden, Erstellung von Handlungsplänen*) • Mediation (insbesondere in Spanien)*

Aktivitäten der Arbeitsschutzaufsicht	Dimensionen
Kontrolle der Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung der Arbeitsschutzstrukturen (z.B. Zusammensetzung des Arbeitsschutzausschusses / Beteiligung von Mitarbeitervertretern, Qualifikation / Schulungen der Mitglieder) • Prüfung der policies / Richtlinien • Prüfung der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung (Analysen, Maßnahmen, Follow-up) • Eigene Stichproben (Arbeitsplatzbegehungen und –interviews)
Empfehlungen und Sanktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Aussprechen von Empfehlungen • Erteilung von Auflagen • Kontrolle der Auflagen • Festsetzung von Bußgeldern

Anmerkungen: *teilweise Information aus den Experteninterviews und Dokumentenanalysen

Dabei gibt es in allen Ländern umfangreiche Angebote zum Wissenstransfer. Die Prozessunterstützung vor Ort, die Kontrolle der Umsetzung und das Aussprechen von Empfehlungen und Sanktionen unterscheidet sich hingegen deutlicher – wie die folgenden Fallbeschreibungen zeigen.

Schweden

In den beiden schwedischen Fallbeispielen wird von regelmäßigen Besuchen durch die Arbeitsschutzaufsicht (Arbetsmiljöverket) berichtet: *„entweder macht sie einfach unangemeldete Besuche, Kontrollbesuche oder sie kommt, weil man einen Missstand gemeldet hat“* (SW1_B3: 9)⁵⁵. Allerdings spielte die Arbeitsschutzinspektion aus Sicht der beiden befragten Unternehmen eine unterschiedlich aktive Rolle, wobei die Darstellung auch in Abhängigkeit von der befragten Abteilung variiert.

In der Abteilung im Krankenhaus, die eine medizinische Sprechstunde anbietet, ist die Arbeitsschutzaufsicht beispielsweise nach Aussage der Mitarbeitervertreterin weniger präsent als im Pflegebereich oder in der Notaufnahme. Die Sanktionsmöglichkeiten sind den Akteuren jedoch auch dort bewusst und sind im Hintergrund als Motivator und Druckmittel wirksam: *„diese Inspektionen (...) die haben dann eher andere Bereiche hier, also durchaus die Pflegebereiche genauer inspiziert und untersucht. Das hat aber vor allem auch mit der Anzahl*

55 Die Auswahl der Arbeitsplätze wird nach Einschätzung der Risikofaktoren vorgenommen: http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156054/lang--en/index.htm [Stand 21.07.2015]

der Patienten zu tun, also Überbelegung, zu wenig Plätze für zu viele Patienten, also wie da der Bedarf aussieht, hat also eher mit solchen Fragen zu tun, oder auch mit der Notaufnahme. (...) Bei uns jetzt weniger. Und da reicht das eigentlich dann auch mit dieser einmal im Jahr durchgeführten Visite. Also, aber ich finde durchaus, dass diese Arbeitsschutzbehörde durchaus öfter mal auftauchen könnte, denn wenn man weiß, die kommen nur einmal im Jahr, dann macht man das alles recht schön, passt das an und dann sieht das auch gut aus (...) die haben schon ihre Funktion und könnten durchaus öfter kommen.“ (SW1_B3: 9).

Vom Mitarbeitervertreter des Produktionsbetriebs wird die prinzipielle Möglichkeit betont, sich durch die Arbeitsschutzaufsicht Unterstützung zu holen. Wenn es sich um eine verbindliche Regelung handelt oder seitens des Unternehmens gegen das Gesetz verstoßen wird, kann er selbst eingreifen und sogar die Produktion stoppen. Ansonsten kann er auch die Arbeitsschutzinspektion zu Hilfe holen, die eine eigene Prüfung durchführen und der Mitarbeitervertretung Rückhalt geben kann. Allerdings waren derartige Maßnahmen bisher im Betrieb nicht notwendig. Der Mitarbeitervertreter kann sich mit Fragen an die Arbeitsschutzinspektion wenden, das war bisher ausreichend. Bei größeren Unfällen kommen sie ohnehin vor Ort, untersuchen den Fall und machen Veränderungsvorschläge, die mit Sanktionen verbunden sind, falls sie nicht umgesetzt werden. Vom Management in den Abteilungen wird die Arbeitsschutzaufsicht nicht als beratend erlebt, sondern als Instanz, die mit akuten Gefahren in Verbindung gebracht wird: „*I* : *And does labour inspectorate or Arbetsmiljöverket play a role? A5: Hopefully not, because then it has been escalated out of control, if they need to come. Because that's a government department. If we had such a poor psychosocial work environment that Arbetsmiljöverket needed to come to us, then-* *A4: That would not be that good, no. A5: Disaster. A4: Yeah (A5: Yeah, really). Hopefully we react earlier than that.“ (SW2_A4/A5: 31).*

Sanktionen der Arbeitsschutzaufsicht beziehen sich in der Wahrnehmung des Mitarbeitervertreters überwiegend auf die Produktion / Werkstätten und physische Risiken (Arbeitsabläufe etc.) (SW2_B1: 18). Vom Management in der Produktion werden jedoch auch Auflagen der Arbeitsschutzaufsicht in Bezug auf das psychosoziale Umfeld berichtet: „*A5: they do their inspections every year, well, or not every year but regularly. And then they come up with things like maybe, 'Okay, these preconditions are not clear enough and maybe that in second hand can affect psychosocial well-being' and just put it out as a note, but then usually it's more of a feeling they have. I* : *Could you give an example? A5: (...) Now, when we do entrepreneur work on a workshop, we need to coordinate the entrepreneur work with our operations. And then the supervisor participates in that. Some years ago we didn't have as clear directives or rules within the company how this coordination should be performed. We had that 'Okay, you*

must do it', but not HOW you should do it. And that was an issue that the labour inspectorates (Arbetsmiljöverket) put up as a note that you need to clarify how to perform this coordination. So it's not up to the individual supervisor to make his own judgement (I_ : Okay). So we developed a guideline and a checklist for that.“ (SW2_A5: 31).

Dänemark

Der proaktive Ansatz der dänischen Arbeitsschutzaufsicht (Arbejdstilsynet) auf nationaler Ebene spiegelt sich auch in den betrieblichen Fallstudien wider. In allen drei dänischen Fallbetrieben waren bereits (proaktiv) Vor-Ort Besuche in den Betrieben durch die Arbeitsschutzinspektion erfolgt und die Arbeitsschutzinspektion war im Bewusstsein der betrieblichen Akteure präsent. Die Transparenz der Inspektionsergebnisse auf der Webseite der dänischen Arbeitsschutzbehörde wurde von den befragten Akteuren hingegen nicht thematisiert.

Vor Ort machten sich die Arbeitsschutzinspektoren sowohl auf Basis der schriftlichen Dokumentation ein Bild vom betrieblichen Geschehen als auch durch eigene Arbeitsplatzbegehungen und Interviews mit Mitarbeitern. Der Zeitraum eines Kontrollbesuchs wurde in der Regel vorher angemeldet, ohne einen genauen Termin zu nennen. Ein Kontrollbesuch dauerte z.B. im Hotel ca. einen halben Tag. Bei den Besuchen kontrollierte die Arbeitsschutzinspektion den „Arbeitsumfeldordner“, in dem sämtliche Unterlagen zum Arbeitsmilieu gesammelt werden und prüfte neben der konkreten Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung (arbejdspladsvurdering / APV) auch die Zusammensetzung des Arbeitsschutzausschusses und die strukturelle Verankerung in der betrieblichen Organisation (z.B. Vorhandensein einer Arbeitsschutzorganisation, Treffen des Arbeitsschutzausschusses, Schulungen der Mitglieder des Arbeitsschutzausschusses in Arbeitsschutzfragen), d. h. ob die Beteiligten *„die erforderliche, gesetzspflichtige Ausbildung erhalten, also diesen Kurs absolvieren und auch, dass auf jeden Fall, weil das vom Gesetzgeber vorgesehen ist, mindestens ein Mitarbeiter in diesem Ausschuss vertreten sein muss“* (DK3_B1: 11). Die Dokumente wurden gemeinsam mit Vertretern des Managements und Mitarbeitervertretern besprochen.

Die Beurteilung psychosozialer Belastungen ist nach Wahrnehmung der betrieblichen Akteure in allen drei Fallbetrieben fester Bestandteil der Inspektionen: *„und wenn die Arbeitsschutzinspektion kommt zu diesen Inspektionsbesuchen, dann erscheinen die auch mit einer Tagesordnung. Und derzeit steht das Psychosoziale dort auch auf der Tagesordnung. (...) Erst mal werden dann bei diesen Besuchen die Formalitäten geklärt. Also gibt es hier eine Arbeitsschutzorganisation, einen Ausschuss? Trifft sich der Ausschuss? Werden Arbeitsunfälle gemeldet? Wird die Arbeitsplatzbewertung (APV) durchgeführt?“*

usw. Und danach starten sie einen Rundgang durch das gesamte Unternehmen. Und die unterhalten sich dann auch mit den Mitarbeitern, die sie dann antreffen an den verschiedenen Positionen. Und da unterhalten sie sich sowohl mit Vertretern des Managements, als auch der Arbeitnehmer.“ (DK2_A1: 19f.). Im Krankenhaus wurden beispielsweise Gespräche mit sieben bis acht Mitarbeitern geführt, im Hotel mit zwei Mitarbeiterinnen an der Rezeption.

Bei der Auswahl der Standorte und der Tätigkeiten, die vor Ort genauer untersucht werden, orientiert sich die Arbeitsschutzaufsicht am Risikopotenzial der Bereiche. Hier spiegelt sich auf betrieblicher Ebene die übergeordnete Strategie wider, Betriebe mit hohem Risiko häufiger aufzusuchen (Hofmann, 2014, S. 27). Im Hotel werden beispielsweise Rezeption und Küche genauer betrachtet und weniger die Verwaltung: „Und hier, an unserem Verwaltungsstandort in den 18 Jahren, die ich jetzt hier bin, da war die Arbeitsschutzinspektion einmal da. Weil es typischerweise an einem Arbeitsplatz oder einem Standort wie diesem weder psychisch noch physisch schwere Herausforderungen, große Herausforderungen gibt.“ (DK3_A1: 50).

Die Bedeutung der Rolle der Arbeitsaufsicht wächst aus Sicht des Arbeitsschutz-Leiters im Krankenhaus – auch aufgrund ihrer Sanktionsmöglichkeiten. „Die spielen eine immer größere Rolle, weil die zuweilen unsere Strategie vorgeben können. (...) Anfang 2013 zum Beispiel haben die uns 26 Auflagen ausgesprochen.“, einige davon im psychosozialen Bereich: „Dann gab es [auf Station A], da haben wir jetzt gerade, da komme ich ja gerade her, da gibt es auch so einen Kommunikationsansatz oder Kommunikationslehrgang auch im Hinblick auf den Umgangston und, ja, die Kultur und so weiter. Und auf drei Intensivstationen, da hat es jetzt auch drei Auflagen gegeben. Einmal im Hinblick auf psychische Krisenhilfe. Dann, dass auch von der Gefühlslage her hohe Ansprüche gestellt werden an die Mitarbeiter. Zu hoher Arbeitsdruck.“ (DK1_A3: 16f.)⁵⁶. Die Auflagen findet der Arbeitsschutz-Leiter im Großen und Ganzen sinnvoll: „Im Hinblick jetzt auf die psychische erste Hilfe⁵⁷, da denke ich mir, das haben wir ja eigentlich schon, aber nicht in systematisierter Form. Und da, finde ich, ist es schon in Ordnung, dass das jetzt so bemängelt wird, denn das muss ja auch vorhanden sein. Und auch jetzt im Hinblick auf die, jetzt auf diese [Station A], da fand ich das auch angemessen, denn da gibt es schon Probleme in der Kommunikation und im Umgangston.“ (DK1_A3: 17).

Allerdings gibt es auch einige Auflagen, gegen die seitens des Krankenhauses Beschwerde eingelegt wird, z. B. auf einer Station, die für ihre Arbeit lan-

56 Im Hotel und in dem Produktionsbetrieb wurden keine Auflagen bezüglich psychosozialer Belastungen ausgesprochen.

57 „In Denmark, there is a practice to carry out inspection of the risk factor *first aid* (i.e. *psychological first aid*).“ (Hansen et al., 2015, S. 24)

desweit ausgezeichnet wurde. Kritisiert wird insbesondere der problemorientierte Ansatz, der aus Sicht des Arbeitsschutz-Leiters im Krankenhaus den Blick zu sehr auf die Schwierigkeiten lenkt, anstatt den ressourcenorientierten Ansatz der Organisation zu unterstützen. *„Man bekommt die Antwort auf die Fragen, die man stellt. Also, fragt man nach den Problemen, dann bekommt man zu hören, welche Probleme es gibt. Fragt man nach den Möglichkeiten und all dem Guten, wie schön es hier ist, dann wird einem das auch erzählt.“* (DK1_A3: 17). Dieser Punkt wird auch von der Personalverantwortlichen im Hotel kritisch bemerkt. Dort wird zudem kritisiert, dass es sich bei den Eindrücken um Momentaufnahmen handeln kann: *„Und zwar hat die Arbeitsschutzaufsicht eines unserer Hotels besucht und dort auch die Mitarbeiterinnen am Empfang, der Rezeption, befragt, und das waren also Aushilfskräfte, das war eine 70-jährige Dame und eine 69-jährige Dame, und die Frage lautete halt: ‚Ist es nicht physisch und psychisch sehr belastend, den ganzen Tag hier zu stehen und die Kunden zu bedienen?‘ Und die Antwort lautet dann auch: ‚Ja. Klar. Ja.‘“* (DK3_A1: 19).

Die Mitarbeitervertretung im Krankenhaus betont die Rolle der Arbeitsschutzinspektion als wichtige Kontrollinstanz und Unterstützung für die Mitarbeiter. Sie steigert einerseits durch die Sanktionsmöglichkeiten die Motivation der Arbeitgeber, sich mit dem Thema zu befassen und steht andererseits den Mitarbeitern bei auftretenden Problemen als unmittelbarer Ansprechpartner zur Verfügung. Die Aufsicht wird erlebt als eine kontrollierende Instanz, die *„Auflagen ausspricht und die dann auch diesen ganzen Bereich überwacht auf Basis der einschlägigen Gesetze. (...) Also jemand, der aufgrund eines schlechten Arbeitsumfeldes krank wird, kann das als Arbeitsunfall oder Arbeitsschaden anmelden. Und schlimmstenfalls, wenn nachgewiesen wird, dass der Arbeitgeber seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, werden auch Bußgelder auferlegt. Und dadurch wird schon die Motivation des Arbeitgebers gesteigert, sich mit diesem Bereich zu befassen.“* (DK1_B1: 21).

Ob die Kontrollbesuche als konstruktiv und hilfreich erlebt werden oder als *„negatives Erlebnis“*, ist stark von den jeweiligen Personen der Arbeitsschutzinspektion abhängig (DK3_A1: 57). Insgesamt wird die Arbeit der Aufsicht als sinnvoll erachtet: *„Und ich befürworte es nur, dass die Arbeitsschutzinspektion auch Unternehmen besucht, dort Kontrollbesuche durchführt und sie so dann auch, ja, Unternehmen so ein bisschen an der Stange halten kann, die diese Dinge vielleicht nicht so gut im Griff haben“* (DK3_A1: 11). Aus Sicht der Personalverantwortlichen im Hotel nehmen die Mitarbeiter der Arbeitsschutzinspektion zunehmend eine beratende Rolle ein, wobei sie hier einen Alterseffekt im Selbstverständnis der Aufsichtsbeamten feststellt⁵⁸. Die konstruktiv beratende

58 Ebenfalls ein „Alterseffekt“ in Bezug auf das Interesse der Arbeitsschutzinspektoren am Thema psychosoziale Belastungen wird vom Experten beobachtet: *„And back in the mid zeros the*

Haltung ist ihrer Erfahrung nach in der Interaktion mit den betrieblichen Akteuren wirkungsvoller: *„die wenigen Beamten, die dann da auftreten und wirklich eine sehr stark kontrollierende Rolle einnehmen, die versuchen auch überall das Haar in der Suppe zu finden. Und das ist ein negatives Erlebnis für alle und führt auch zu nichts. (...) Also ich glaube, die kontrollierenden, die verschwinden dann auch irgendwann, weil scheinbar sind das auch eher die älteren Mitarbeiter, die eher kontrollierend sind, wo die jüngeren schon eher beraten, sich selber anscheinend als Berater verstehen.“* (DK3_A1: 59).

Aus Sicht des befragten Arbeitsschutzexperten findet jedoch nur eine generelle Beratung statt, da eine vertiefte Beratung nicht durch die Arbeitsschutzaufsicht erfolgen soll: *„Well we do some general recommendations when we make an improvement notice. But we do not make any specific recommendations, because we're not allowed to. The more specific recommendations the company should buy from a provider of these things. What we do, we in the authority (...) we can see if there is a problem and then we state an improvement notice and then the company within for example six months, they have to make the working environment healthy (I1: Yes), considering the workload, (I1: Yes, I'm) so we come back after these six months and make a control visit actually, yeah“* (DK_E2: 10). Wenn eine Auflage erteilt wurde, findet im Allgemeinen im Abstand von 1 bis 1,5 Jahre eine erneute Inspektion statt: *„when a company gets an improvement notice they get an amount of time to improve. And let's say they get four months to solve a problem that the authority has seen. So when the four months are gone then the company has to write a letter to the authority telling what they have done, what the results are and if, what they have done has solved the problem. What we can do as an authority is to read these things and we can believe it or we can say, yes we do believe it but we actually want to see it in action. So we can in some cases and - we do not do that all the time, but in some cases we can make another visit to the company and see if what they are writing to us is true.“* (DK_E2: 19). Insgesamt sei die Aufsicht überwiegend für die Kontrolle zuständig, Beratung müssen die Unternehmen selbst organisieren: *„we can give some general advice on how to work with these things. But we can't give any specific advice or coaching or something like that for the company. So nope, we can't do that. That is where the actors in the area are divided. So the authority is making the*

ambition was that all the inspectors should be able to inspect on this. But we have made a small adjustment of that because we see now that some of those old guys who usually inspect in building companies and something like that, they actually, their learning curve has stopped. So they're not interested in learning anything about psychosocial working environment. But of course a lot of our inspectors are being educated in this area all the time.“ (DK_E2: 21).

inspections and the control. And if a company needs help they have to buy it from elsewhere.” (DK_E2: 29f.).

Auflagen werden häufiger ausgesprochen für leicht sichtbare Belastungsfaktoren, wie beispielsweise gewaltsame Übergriffe. Aber auch hohe Arbeitsanforderungen, emotionale Belastungen und Mobbing / Belästigung stehen im Fokus der Arbeitsschutzinspektionen: *„Violence is the most common improvement notice that we give on psychosocial working environment, and that is because it’s very easy to detect and it’s very easy to react on. So what is easiest is what goes well here. Then of course it’s the high workload as I spoke of earlier. And then the more emotional demands that are in the work with clients and customers and something like that. Those are the most common risk factors that we approach. And then of course bullying and harassment and sexual harassment is very actual amongst politics at the moment.“* (DK_E2: 8f.). Die Tatsache, dass es auch Auflagen für psychosoziale Faktoren gibt, interpretiert der staatliche Arbeitsschutzexperte als Signal für deren Etablierung in der Arbeitsschutz-Routine: *„Because now we are given what we call an improvement notice. Just like we do for any other working environment topic. So we actually kind of normalize the way the authorities react upon psychosocial work problems. We have normalized that, so we react in the same way to problems in the psychosocial work environment as we do to accidents for instance.”* (DK_E2: 9)

Aus Sicht des Arbeitsschutzexperten sind spontane Besuche bei psychosozialen Inspektionen wenig geeignet, da die Inspekture auf die Kommunikation und daher stärker auf die Kooperation der Betriebe angewiesen sind: *„We just show up at the company. That is one way. And that is the bad way if we want to do some research on, or inspection on the psychosocial working environment. Because we always have to talk to people. How do they do their work? That is how we collect data, that’s mostly the statements we can get from the workers. Their descriptions of how the work is done, the descriptions from the leaders on how the work is done. And then we make an assessment on: Do they have a big workload here? Do they do enough to not have those strains you can get from working with other people, with clients and something like that, what are they doing to prevent that? And we’re very much looking at how the companies are preventing the problems.”* (DK_E2: 7).

Der Arbeitsschutz-Experte beschreibt den Bedarf an unterschiedlichen Inspektionsstrategien in Abhängigkeit von der Problemoffenheit und der damit verbundenen Handlungsbereitschaft der Unternehmen. Die Bereitschaft der Inspektion, Druck auszuüben und Sanktionen auszusprechen, sollte jedoch insbesondere dann vorhanden sein, wenn Unternehmen das Thema ignorieren: *„My reflection on that is that you have to have some different strategies on*

how you actually perform the inspection. Because companies that aren't ready to accept or respect the psychosocial working environment problems, well, they should be treated in one way. And companies that actually do have some knowledge and do have some motivation to work with this should be treated in another. I think it's very different how you should treat companies in order to make them change things. And I think the approach from the company is defining the way that the authorities should react to the company. Because a company that just doesn't care, we have to make them care. And if that is to hit them on their money or hit them on- We have to hit them where it hurts, so that they say, 'All right, I have to put my hands at another place than on the warm kettle, so I won't burn.' So and saying these things, I'm not very keen on hard punishment. But sometimes it's a way of getting people's attention. Or the company's attention. I don't think that punishment in itself has an effect on the working environment, but it can have an effect on how the people in the company actually act upon the working environment.” (DK_E2: 27f.).

Großbritannien

In den beiden Fallbeispielen aus Großbritannien fällt die Aktivität der Arbeitsschutzinspektion (labour inspectorate) uneinheitlich aus. Während sie in dem Produktionsbetrieb (KMU) *keine Rolle* spielte - die Leiterin der Personalabteilung hatte bisher keinen Kontakt (auch nicht bei ihren früheren Arbeitgebern) mit der Arbeitsschutzinspektion – war die Arbeitsschutzaufsicht in dem Krankenhauskonzern zunächst *proaktiv* tätig.

Um die Unternehmen bei der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung zu unterstützen, hatte die englische Arbeitsschutzaufsicht / HSE ein Analyseinstrument - eingebettet in zahlreiche Handlungsanweisungen und Tools – entwickelt (Management Standards / Indicator Tool). Die Instrumentenempfehlung wird von dem Krankenhaus bereitwillig aufgegriffen, da bekannt war, dass HSE die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung prüfen würde. Der Gewerkschaftsvertreter fühlte sich mit dem empfohlenen Instrument auf der sicheren Seite; *„No I think most organizations and firms, once the management standards came out were really proactive and kind of embraced it because in fairness you didn't really have a great deal of choice because everybody knew that the HSE where at some point going to start auditing what organizations were doing and gonna start like sort of, and be proactive and visit in different organizations“* (UK1_B1: 7f.).

Neben den Analyseinstrumenten hat HSE Schulungen angeboten, z.B. für Gewerkschaftsvertreter und darin gleichzeitig einen pragmatischen Ansatz in Bezug auf die Standards vermittelt: *„I think that when the management standards actually came out we actually went along because the HSE provided some*

training sessions for trade union representatives and I went down to [city] for a one-day session with the HSE. And I think what they said was that at the time they looked at it and they kind of felt that those were the six key areas of work-related kind of stress that can affect employees but in fairness there were probably other ones that could have been used but the set-up we just decided that those will be the big six, and that was why they use them.“ (UK1_B1: 11f.).

Zu Beginn der Einführung der Management Standards fand ein Treffen des „local inspectors“ mit betrieblichen Akteuren aus Management und Gewerkschaft statt, um die Aktivitäten zur Stressprävention⁵⁹ zu prüfen. Dazu wurden vorhandene policies geprüft, ebenso wie die Bildung eines Gremiums (Health and Wellbeing group), die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung und daraus entwickelte Maßnahmen: *„And when I worked for [company], we had an intervention where the HSE came in, the local inspector and he wanted to meet with the local managers and trade union representatives in order to find out what we were doing around work related stress, what proactive measures we had in place so they came and did a full kind of inspection around, you know, the health and well-being group and what policies we had in place, if we were doing risk assessment and how we had been proactive about our supporting staff of occupational health.“ (UK1_B1: 7f.).*

Der Kontrollbesuch der Arbeitsschutzaufsicht wurde damals positiv als Bestätigung der eigenen Herangehensweise erlebt: *„And at that time we were quite pleased that they came to visit us because we felt like as if we were doing a lot of work around that. And it was just a chance for us to kind of get a positive response from the HSE around the work that we were doing. And actually they did come in and they did see, in fact, they were really pleased with the level of work that we were doing and the fact that we had embraced the management standards, so it was a fairly positive experience from our point of view at that time, you know.“ (UK1_B1: 8).*

Insgesamt hat die Arbeitsschutzaufsicht (HSE) eine positive Einschätzung abgegeben zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung, zur Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitervertretung (trade unions) und Management und zur Unterstützung durch die Leitung: *„when the HSE actually came in and looked at the work that we were doing and kind of the risk assessments and working with the trade unions partnership work and then so top-down approach, have senior management involved (...). They seemed quite happy with the progress that we were making and, I mean, they did make a few sort of minor recommendations but I think on the whole they were quite happy with the work that we were doing“ (UK1_B1: 8).* Einige Anmerkungen bzw. Empfehlungen der Aufsicht bezogen

59 Die „Management Standards for work-related stress“, die von der Arbeitsschutzaufsicht / HSE entwickelt wurden, betonen den Aspekt der Stressprävention.

sich auf ein klareres Audit und Follow-up Aktivitäten, wobei die Aktualisierungen im Nachgang nicht weiter geprüft wurden: *„what we’ve done is we’ve just actioned the recommendations that were made. So although they were positive about the work that we were doing they wanted to see a clearer audit, and in terms of the work that we were doing, so how we were following things up in particular. It was the follow up which was quite important. But there have not been any other updates.“* (UK1_A1: 6). Zwar lagen diese Aktivitäten der Arbeitsschutzaufsicht zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudie im September 2014 bereits einige Jahre zurück und beschreiben nicht mehr deren derzeitiges Aktivitätsniveau. Für den beschriebenen Krankenhauskonzern vermittelten sie allerdings einen wichtigen Impuls für die – längerfristig angelegte - Entwicklung einer eigenen Handlungsroutine zum Umgang mit psychosozialen Belastungen.

Spanien

In den spanischen Fallbeispielen agiert die Arbeitsschutzaufsicht (Inspectores de trabajo) überwiegend *reaktiv* wenn es um psychosoziale Belastungen geht, d.h. sie weist nicht von sich aus auf die Verpflichtung zur Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen hin, sondern wird in zwei Fällen erst auf Initiative des Betriebsrats (Krankenhaus, Produktion) aktiv, in einem Fall (Hotel) tritt sie gar nicht in Erscheinung.

Dies deckt sich mit der Einschätzung des Arbeitsschutzexperten: *„Our position is mainly reactive. As is the case in France or in Portugal or in other countries with a generalist model of inspectorate. It’s reactive, and we are acting with the complaints, only complaints, on bullying. Especially on bullying.“* (ES_E2: 4b).

Im Krankenhaus war die Arbeitsschutzaufsicht nach Einschätzung des Betriebsrats insbesondere durch auftretende Mobbing-Fälle alarmiert. Allerdings musste auch hier der Betriebsrat der Umsetzung immer wieder aktiv Nachdruck verleihen: *„Es gab eine Aufforderung der Arbeitsschutzaufsicht an die Geschäftsführung, dass das und das umzusetzen sei, in einem bestimmten Zeitraum. Allerdings muss man sagen, dass der Betriebsrat dann selbst dafür sorgen musste, dass dies umgesetzt wurde, weil die Arbeitsschutzaufsicht hat die Aufforderung erteilt und dann hat sie sich nicht weiter darum gekümmert. Da mussten wir dann dafür sorgen, z. B. wenn eine 3-Monatsfrist gesetzt wurde, dass nach 3 Monaten wirklich auch etwas geschah und das haben wir auch gemacht. Da haben wir dann geklagt aufgrund dieser Frist, die gesetzt wurde und dann hat*

die Arbeitsschutzaufsicht dem Unternehmen sogar eine Strafe auferlegt.“ (ES1_B1: 6).

Obwohl die Arbeitsschutzaufsicht in dem spanischen Fallbetrieb aus der Produktion bereits einbezogen war und dem Betrieb Auflagen erteilt hatte, weil es zu einer Häufung von Arbeitsunfällen gekommen war, monierte die Aufsicht nicht das Fehlen der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen. Dies macht aus Sicht des Mitarbeitervertreters den geringen Stellenwert des Themas für die Arbeitsschutzaufsicht deutlich: „Deshalb sagte ich auch am Anfang, dass die psychosoziale Gefährdungsbeurteilung so ein bisschen die kleine Schwester ist, denn es gab ja diese Inspektion durch die Arbeitsschutzaufsicht. Und die hat gesagt, da fehlen Dokumente und Unterlagen, aber von psychosozialer Gefährdungsbeurteilung haben die nicht gesprochen. Und die sollten ja Experten im Bereich Arbeitsschutz und Gesundheit sein. Und das zeigt, dass es vergessen wird, auch wenn es verpflichtend ist. Das hätten die ja damals schon merken können.“ (ES2_B1: 25).

Die Arbeitsschutzaufsicht wirkte in beiden (aktiven) Fällen ausschließlich als Kontrollorgan: „Die Arbeitsschutzaufsicht? Nein, in Spanien ist die Arbeitsschutzaufsicht grundsätzlich ein Kontroll- und Straforgan. Also ich habe Bekannte in der Arbeitsschutzaufsicht und ich sage ihnen, dass ich gerne hätte, dass sie eine stärkere Beratungsfunktion übernehmen. Ja aber die Antwort ist, sie sind so überlastet, dass sie keine Zeit dazu haben.“ (ES1_A1: 25). Sie setzte Fristen und kontrollierte die Erfüllung der Vorgaben, allerdings in beiden Betrieben erst auf Druck der Mitarbeitervertreter. Die Mitarbeitervertreter prüften, ob die zeitlichen Vorgaben der Arbeitsschutzaufsicht eingehalten wurden und meldeten Abweichungen an sie zurück.

Die Sanktionsmöglichkeiten der Arbeitsschutzaufsicht sind weniger durch die finanziellen Konsequenzen bedeutsam, sondern bestehen eher in der negativen Wirkung auf das Image des Unternehmens, da in Spanien selten Sanktionen verhängt werden und eine Sanktion eine entsprechende negative Außenwirkung hat: „Die Strafe ist nicht sehr hoch. Allerdings ist es eher eine symbolische Frage, eine Frage der Ehre und des Images, weil Strafen der Arbeitsschutzinspektion nicht sehr häufig sind und dann kursiert diese Information dann doch. Und, die Geschäftsführung hat Berufung eingelegt, weil sie dann gesagt haben, ‚nein, wir sind ein öffentliches Unternehmen‘, aber jedenfalls wurde dann die Strafe bestätigt. Und das ist natürlich ein Makel für die Geschäftsführung.“ (ES1_B1: 6).

Zusammenfassung und Diskussion

Kernaufgaben der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht sind die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften in den Betrieben, gegebenenfalls die

Sanktionierung von Verstößen sowie zunehmend auch die Beratung von Betrieben bei der Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften. Die jeweilige Bereitschaft von staatlicher Seite, psychosoziale Belastungen (bzw. in den skandinavischen Ländern die „psychosoziale Arbeitsumgebung“) ins Blickfeld zu nehmen, zeigt sich zunächst in der Gesetzgebung (z.B. Schweden), in der Aufnahme der Thematik in Arbeitsschutzstrategien (z.B. Dänemark) sowie in der Ressourcenausstattung und Kompetenzzuweisung der Arbeitsschutzaufsicht und der Qualifikation des Aufsichtspersonals.

Auf europäischer Ebene war diesbezüglich die von Schweden koordinierte Schwerpunktaktion des Ausschusses hoher Gewerbeaufsichtsbeamter (SLIC) in den Jahren 2009-2012 bedeutsam. Sie zielte darauf ab, in allen beteiligten Ländern Instrumente für die Beurteilung von psychosozialen Risiken zu entwickeln und die Kompetenz des Aufsichtspersonals im Umgang mit diesen Risiken zu stärken. In Spanien entstand aus der Teilnahme an der europäischen Schwerpunktaktion im Jahr 2011 ein erster Handlungsleitfaden für die Arbeitsschutzaufsicht.

Relevante Unterschiede zwischen den Ländern betreffen ein eher proaktives (Dänemark) und reaktives (Spanien) und zwischen diesen Polen changierendes (Schweden und Großbritannien) Vorgehen der Arbeitsschutzaufsicht im Hinblick auf psychosoziale Belastungen. Ein proaktives Vorgehen der Arbeitsschutzaufsicht geht einher mit einem teilweise gewandelten Tätigkeitsverständnis, insofern als die (primäre) Inspektionstätigkeit durch Beratungsaufgaben ergänzt werden.

Sofern die Arbeitsschutzaufsicht gegenüber Betrieben von Sanktionen Gebrauch macht, handelt es sich überwiegend um Auflagen (z.B. solche zur Durchführung von präventiven Maßnahmen), die in der Regel nicht strafbewehrt⁶⁰ sind.

Insgesamt unterliegt die Bedeutung, die dem Handlungsfeld „psychosoziale Belastungen“ in den vier untersuchten Ländern beigemessen wird (z.T. periodischen) Schwankungen, die insbesondere mit veränderten politischen Prioritäten und Strategien in Verbindung stehen (etwa in Großbritannien) aber auch mit Mittelkürzungen (etwa aufgrund der Wirtschaftskrise 2008) zusammenhängen. Ressourcenkürzungen wirken sich negativ auf die Quantität und Qualität der Inspektionstätigkeit aus, weil gerade die als komplex bzw. sensibel geltenden (und zeitaufwendiger zu bearbeitenden) psychosozialen Belastungen davon betroffen sind.

Die (aktuell bzw. vormals) proaktive Rolle der Arbeitsschutzaufsicht in den skandinavischen Ländern spiegelt sich auch in den Fallbeispielen wider: in Dänemark wie in Schweden fanden regelmäßige Vor-Ort Besuche der Arbeits-

60 „Improvement notices“ im englischen Sprachgebrauch.

schutzinspektion in den Fallbetrieben statt, die in Dänemark von eigenen Arbeitsplatzbewertungen der Aufsicht ergänzt wurden. In einigen Fällen wurden von der Aufsicht Auflagen zum Abbau von psychosozialen Belastungen ausgesprochen (z.B. im dänischen Krankenhaus und im schwedischen Produktionsbetrieb). Die Transparenz der Inspektionsergebnisse in Dänemark auf der Webseite der Arbeitsschutzbehörde wurde von den befragten Akteuren nicht thematisiert. Die Aufsicht wird dort insgesamt nicht nur als Kontroll-, sondern auch als Beratungsinstanz wahrgenommen.

Auch für die spanischen Fallbetriebe bestätigt sich die auf überbetrieblicher Ebene festgestellte – in diesem Fall reaktive - Rolle der Arbeitsschutzaufsicht. In zwei der (konflikthaften) spanischen Fallbeispiele wurde die Arbeitsschutzaufsicht erst auf Initiative der Mitarbeitervertretung aktiv, begleitete dann aber als externe Kontrolle den weiteren Prozess. Im dritten spanischen Fall, in dem Management und Mitarbeitervertretung den Prozess gemeinsam vorantrieben, trat die Inspektion nicht in Erscheinung.

In den beiden englischen Fallbetrieben war die Aktivität der Arbeitsschutzaufsicht in einem Fallbeispiel proaktiv, im zweiten trat sie nicht in Erscheinung. In beiden Fällen setzten die Betriebe das von der Arbeitsschutzbehörde entwickelte Instrument zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen (Indicator Tool) – allerdings unterschiedlich breit - ein. Auch im proaktiven Fall handelte es sich bei der Inspektion psychosozialer Belastungen jedoch um ein einmaliges Ereignis und die Einhaltung der Empfehlungen wurde später nicht überprüft.

Grundsätzlich waren die Sanktionsmöglichkeiten der Arbeitsschutzaufsicht den betrieblichen Akteuren auch dort bewusst, wo aktuell keine Kontrollen stattfanden. Sie waren somit im Hintergrund als Motivator und Druckmittel wirksam. Dabei entfalteten sie ihre Wirkung nicht nur über die eigentlichen Sanktionen, sondern auch über den (befürchteten) Imageschaden, der mit der Erteilung von Auflagen durch die Arbeitsschutzaufsicht verbunden ist.

4 Rolle der Sozialpartner

In diesem Kapitel wird die Darstellung des Arbeitsschutzrahmens mit dem Fokus auf der Rolle der Sozialpartner vertieft. Im ersten Absatz wird die übergreifende europäische Sozialpartnervereinbarung beschrieben. Im Anschluss werden für die einzelnen Länder die rechtliche Stellung (Arbeitsbeziehungen und betriebliche Mitbestimmung) und das Selbstverständnis von Gewerkschaften im Handlungsfeld „psychosozialer Belastungen“ dargestellt, bevor es um die Rolle und

Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden geht. Abschließend erfolgt die Vertiefung der Rolle der Sozialpartner in den untersuchten Fallbeispielen.

Europäische Sozialpartnervereinbarung

Als Reaktion auf die zunehmende Stressproblematik in der EU einigten sich die europäischen Sozialpartnerorganisationen, d.h. die europäischen Dachverbände der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, im Rahmen des Europäischen Sozialen Dialoges 2004 auf eine Vereinbarung, mit der angestrebt wurde, ein stärkeres Problembewusstsein für arbeitsbedingten Stress zu erzeugen und zugleich einen Handlungsrahmen für abgestimmte Maßnahmen zur Stressbekämpfung in allen Staaten der EU zu schaffen. Die Umsetzung der Vereinbarung auf nationaler Ebene war gemäß den Regularien des Europäischen Sozialen Dialoges Aufgabe der jeweiligen Sozialpartner (zum europäischen sozialen Dialog und zur Entstehung dieser Vereinbarung siehe Ertel und Stilijanow, 2009).

In ihrer Bewertung der Umsetzung der Vereinbarung im Februar 2011⁶¹ kam die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass sich zwar in den Staaten der EU ein Konsens über den hohen Stellenwert des Problems „arbeitsbedingter Stress“ entwickelt habe, die Vereinbarung insgesamt aber sehr heterogen umgesetzt wurde und daher noch kein einheitliches Mindestschutzniveau der Erwerbstätigen in der EU gewährleistet sei. In diesem Zusammenhang erörtert Kothe (2011, S. 14), durch welche Instrumente die Umsetzung der Rahmenvereinbarung zu arbeitsbedingtem Stress Impulse für die Verbesserung der arbeitsschutzrechtlichen Regulierung vermittelte, nämlich als „1. nationale kollektive Vereinbarungen, 2. Allgemeine Vereinbarungen, Empfehlungen und Richtlinien, 3. gemeinsame Erklärungen, 4. Gesetzgebung. (...) Die Auswahl der jeweiligen Instrumente orientierte sich an den einzelstaatlich vorhandenen Systemen der industriellen Beziehungen und der nationalen Einbeziehung der Sozialpartner in die Gesetzgebung. So wurden verbindliche industrieweite Kollektivvertragsvereinbarungen auf nationaler Ebene in Belgien, Dänemark, Frankreich (...) geschlossen. Allgemeine Erklärungen oder Empfehlungen wurden unter anderem in Spanien, Niederlande, Finnland und Luxemburg verabschiedet.“

Die Europäische Kommission schlussfolgerte, dass weitere Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Implementierung dieser Vereinbarung voranzutreiben. Je nach Erfordernis seien Maßnahmen zur Sensibilisierung, zur Anleitung und Orientierung oder auch im Bereich der Regulation in Betracht zu ziehen (ebd., S. 31f.). Der Umsetzungsstand einzelner Länder, darunter auch

61 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=995&furtherNews=yes>
[Stand 05.10.2015]

Deutschland, blieb hinter den Erwartungen zurück⁶². Nach Einschätzung der EU Kommission rührte der unbefriedigende Umsetzungsstand der Sozialpartnereinbarung in Deutschland im Wesentlichen daher, dass es hier - im Unterschied zu einer Reihe von anderen Ländern in der EU - kaum zu *abgestimmten Umsetzungsaktivitäten* zwischen den Sozialpartnern auf der Basis dieser Vereinbarung gekommen ist. Dieser Umstand verweist auf die Notwendigkeit geteilter Problemsichten von Stakeholdern im Arbeitsschutz als Voraussetzung, um Erfolge bei der Stressprävention zu erreichen. Was diesbezüglich für die politisch-institutionelle Ebene gilt (Iavicoli et al., 2011), dürfte auch für die betriebliche Ebene relevant sein und unterstreicht die große Bedeutung einer guten Kooperation zwischen den Akteuren bei der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung. In Deutschland weisen die Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie und die im September 2013 verabschiedete „Gemeinsame Erklärung psychische Gesundheit in der Arbeitswelt“⁶³ mittlerweile in diese Richtung.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Arbeitsschutzakteure

Insgesamt zeigt sich eine tendenziell hohe Sensibilität von Gewerkschaften auf der „policy“-Ebene gegenüber psychosozialen Risiken und deren unmittelbaren und langfristigen gesundheitlichen (Fehl)Beanspruchungsfolgen (Stress, körperlichen und psychischen Erkrankungen) in allen Ländern, aber Unterschiede in der Vermittlung solcher übergreifenden, strategischen Orientierungen zur betrieblichen Ebene. Soweit relevant und im Projekt abgebildet, werden auch die diesbezüglichen Aktivitäten von Arbeitgeberverbänden angeführt. Im Folgenden wird auf Besonderheiten in den vier untersuchten Ländern eingegangen:

In **Schweden** führen Gewerkschaften nationale und regionale Trainings zur Arbeitsumgebung durch und setzen branchenbezogene Projekte um. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände arbeiten insgesamt gut zusammen, indem sie etwa auf nationaler und Branchenebene abgestimmte policies im Arbeitsschutz entwickeln (Frick, 2013, S. 71). Allerdings vertreten die schwedischen Gewerkschaften die Position, dass mehr verbindliche Regelungen eingeführt werden sollten, was von den Arbeitgeberverbänden, ebenso wie der Abschluss von kollektiven Vereinbarungen (Tarifverträgen) im Arbeitsschutz, abgelehnt wird (Frick, 2012, S. 100 ff.). Arbeitsschutzbezogene Informationen von Gewerk-

62 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=de&newsId=995&furtherNews=yes> [Stand 02.03.2016]

63 http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a-449-gemeinsame-erklarung-psychische-gesundheit-arbeitswelt.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Stand 05.10.2015]

schaften werden von 63% der Betriebe und die von Arbeitgeberverbänden von 52% der Betriebe – und damit im europäischen Vergleich weit überdurchschnittlich – genutzt (Rial-González et al., 2010, S. 35).

In **Dänemark** ist das psychosoziale Arbeitsumfeld ein wichtiges Element in der Strategie der Gewerkschaften im Arbeitsschutz. Schwerpunkte dabei sind das Gesundheitswesen, Schulen und die Altenpflege. Seitens der Gewerkschaften (gemeinschaftlich bzw. in Kooperation mit öffentlichen Einrichtungen) gibt es viele Webseiten mit Informationsangeboten, Handlungsempfehlungen und Instrumenten⁶⁴. Die Hauptprobleme, die hier thematisiert werden, sind Folgen von Änderungen und Umstrukturierungen bezüglich Arbeitsorganisation und -aufgaben, Belästigung/Mobbing, gewalttätiges Verhalten und zu hohe Arbeitsbelastung⁶⁵. Aktuell streben die Gewerkschaften an, die psychosoziale Arbeitsumgebung als Themenbereich in Vereinbarungen (im Sinne von Tarifverträgen) zu verankern um damit die Grundlage für eine allgemeine Politik zu schaffen.

In den Kommunal- bzw. Stadtverwaltungen bauen die Gewerkschaften momentan eine spezielle Arbeitsgruppe von Beratern zur Unterstützung der Gemeindeverwaltungen auf. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände kooperieren auf unterschiedlichen Ebenen (Bereitstellung von Informationen und Beratungsangeboten), wobei die Arbeitgeberverbände dabei nach Auskunft des befragten dänischen Arbeitsschutzexperten eher auf die positiven Aspekte (Wohlbefinden) fokussieren als auf gesundheitliche Risiken. Im Interview ergänzte der Vertreter der staatlichen Arbeitsschutzbehörde, dass zwar in Dänemark ein genereller Konsens zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden über das Handlungsfeld „psychosoziale Risiken“ im Allgemeinen bestehe, dieser aber begrenzt sei: *„But the consensus is also kind of limited (...) the employers' organization, they of course recognize the psychosocial work problem as problems that should be addressed. But they're not always agreeing on the amount of problems, how big they are, and what should be done about them. So that's where there are some differences. And most of all the employers' organizations, (...) if they should decide how things were done in Denmark then the authority wouldn't have the authority to inspect on psychosocial working environment (...) that's my impression.“* (DK_E2: 24).

In **Großbritannien** z.B. führt der Gewerkschaftsdachverband, TUC (Trades Union Congress) im Zwei-Jahres-Rhythmus eine Umfrage unter gewerkschaftlichen safety representatives⁶⁶ durch, in der wiederholt Stress am Arbeitsplatz als Hauptproblem identifiziert wurde, was zugleich eine entsprechende Handlungs-

64 z.B. <http://www.arbejdsmiljoweb.dk/> und <http://www.arbejdsmiljoviden.dk/> [Stand 08.10.2015]

65 nach Auskunft des dänischen Kontaktpartners [Stand 08.10.2015]

66 In Großbritannien gibt es ca. 100.000 gewerkschaftliche safety representatives [Auskunft TUC 24.08.2015]

perspektive begründete. Insgesamt hat diese Umfrage, die zuletzt im Oktober 2016 stattfand, eine doppelte Zielsetzung, nämlich: „*to help the TUC and its affiliated trade unions better understand the hazards and problems faced by union safety representatives. This information should help unions and the TUC to improve the support they provide for safety representatives in the workplace, as well as to prioritize strategically in national political work with the Health and Safety Executive (HSE) and the government.*“ (TUC, 2014a, S. 38).

Der für die im Projekt untersuchte Niederlassung des britischen nationalen Gesundheitsdienstes (National Health Service / NHS) zuständige Gewerkschaftsvertreter verneint allerdings die Existenz einer (übergreifenden) Strategie der britischen Gewerkschaften zu Stress am Arbeitsplatz: „*I don't think there is a kind of national trade union strategy around health and well-being. I think of the TUC to do a quite bit of work around health and well-being initiatives (...) but I don't see a great deal with regards to kind of work-related stress, I think that is generally dealt with on a local basis*“ (UK1_B1: 17).

Auf nationaler Ebene wurde zwischen den Sozialpartnern⁶⁷ mit staatlicher Unterstützung eine Broschüre entwickelt mit dem Titel „*Work-related Stress: a Guide - implementing a European Social Partner Agreement*“ (European Commission, 2011). Diese Broschüre ist eine branchenübergreifende Empfehlung, die die Management Standards als Vorgehen der Wahl befürwortet mit dem Verweis, dass damit den Anforderungen der Sozialpartnervereinbarung Genüge getan wird.

Nach Auskunft eines Arbeitgebervertreters⁶⁸ gibt es in Großbritannien keinen handlungsunterstützenden sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf nationaler Ebene zu Stress am Arbeitsplatz bzw. psychosozialen Belastungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf nationaler bzw. Branchenebene: konkrete Vereinbarungen gibt es lediglich auf betrieblicher Ebene, die dort allerdings nicht rechtsverbindlich sind.

Arbeitgeberverbände (z.B. der EEF) bieten ihren Mitgliedsunternehmen Workshops zum Thema Stress am Arbeitsplatz an, insbesondere zum Umgang mit Beschäftigten, die aufgrund von Stress bzw. psychischen Problemen lange Fehlzeiten haben. Im Jahr 2008 hat der britische Gewerkschaftsbund TUC Empfehlungen zur Organisation des Arbeitsschutzes veröffentlicht und die gesetzlichen Grundlagen näher ausgeführt (TUC, 2008a, TUC, 2008b) und 2014 die

67 Confederation of British Industry (CBI), the Trades Union Congress (TUC), the UK branch of CEEP and the Forum of Private Business (FPB)

68 Dabei handelte es sich um den Kontaktpartner von der Organisation des britischen Arbeitgeberverbandes der produzierenden Industrie (www.eef.org.uk), der zugleich den Kontakt zum Produktionsbetrieb eröffnete.

Rolle der safety representatives bei der Umsetzung der Management Standards und vorhandene Qualifizierungsmöglichkeiten spezifiziert (TUC, 2014).

Bezüglich der Tätigkeit der Gewerkschaften als zentraler überbetrieblicher Akteur im Arbeitsschutz ist für **Spanien** – gegenüber den anderen Projektländern – der strategische Ansatz des von der Gewerkschaft CC.OO (Comisiones Obreras) gegründeten Instituts ISTAS⁶⁹ hervorzuheben. Der von ISTAS entwickelte, umfassende strategische Handlungsplan beruht darauf, den präventiven Ansatz des neuen spanischen Arbeitsschutzrechts (siehe Kapitel 2) zu nutzen, um Arbeitnehmervertretern in den Unternehmen mehr Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf die Prävention von psychosozialen Risiken zu erschließen. Auf diese Weise sollte in den Unternehmen eine gesunde Arbeitsgestaltung unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller beteiligten Akteure geschaffen werden. Dieser Ansatz beinhaltete intensive Multiplikatorenschulungen, die letztlich betriebliche Interessenvertreter auf die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen vorbereiten sollen. 2003 wurde dieser Ansatz als bestes katalanisches Projekt im Arbeits- und Gesundheitsschutz ausgezeichnet und ausdrücklich von der dortigen Regionalregierung empfohlen. Im Detail wird das jeweilige Vorgehen auf betrieblicher Ebene in den betrieblichen Fallbeispielen in Spanien in Kapitel 8 beschrieben. Für das Verständnis des Vorgehens wichtig ist der strategische Handlungsansatz, der sich einer fundierten Methodik für die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen bedient - einer auf die spanischen Verhältnisse angepassten Fassung des COPSOQ (Copenhagen Psychosocial Questionnaire), der in Spanien mit ISTAS21 benannt ist. Die Bildung einer Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit Universitäten, Instituten und Unfallversicherungen diente dem Austausch der in den Pilotprojekten gewonnenen Erfahrungen und der Entwicklung von Handlungsempfehlungen (Moncada et al., 2011). Auch von einer weiteren großen Gewerkschaft (UGT) wurden übergreifende und teils auch branchenspezifische Leitlinien entwickelt (European Commission, 2011, S. 50 ff.).

Nach Einschätzung des Interviewpartners der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht sind Beschwerden und Klagen von Mitarbeitervertretern in Bezug auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz insgesamt vergleichsweise selten. Üblicher sind Klagen von den Gewerkschaften zum Thema Mobbing als Klagen zu (anderen) psychosozialen Belastungen.

Nach Aufforderung durch die Gewerkschaften ist von der Arbeitsschutzaufsicht für das Jahr 2017 eine zusätzliche nationale Kampagne zum Thema psychosoziale Belastungen geplant, die Ansätze aus der ersten nationalen Kampagnen im (Rahmen von SLIC) weiterführt. (ES_E2).

69 Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (Gewerkschaftliches Institut für Arbeit, Umwelt und Gesundheit)

Der Arbeitgeberverband (CEO) bietet branchenspezifisch und regional organisierte Beratung für Unternehmen an, konzentrierte sich aber bisher eher auf die Sensibilisierung für das Thema und weniger auf die Bereitstellung konkreter Instrumente (ebd.)

Was die Zusammenarbeit der Sozialpartner angeht, reflektiert der gewerkschaftliche Arbeitsschutzberater unterschiedliche Erfahrungen aus Verhandlungssituationen mit dem Arbeitgeberverband für Großbetriebe auf Verbands-ebene einerseits und auf betrieblicher Ebene andererseits: „*they are blocking absolutely everything, there is no negotiation in these issues (...) There are negotiations at company level, the same people who at the big level say no, no, no, then they go to their own company and they negotiate in their own company, because they see the reality. And this is another thing (...) but the position of the other employers of the small and medium companies is much more open.*” (ES_E1: 4).

Zugleich weist Haas (2017) auf bisher vereinzelte, aber im Zunehmen begriffene Tarifverträge in Spanien bezüglich psychischer Belastungen bei der Arbeit hin, in denen etwa der Zusammenhang zwischen Arbeitsorganisation und psychischer Gesundheit anerkannt wird und in denen psychische Risiken als Gegenstand der Prävention ausdrücklich erwähnt werden.

Ähnlich wie in Schweden greifen Betriebe auch in Spanien im europäischen Vergleich überdurchschnittlich auf arbeitsschutzbezogene Informations- bzw. Beratungsangebote von Arbeitgeberverbänden (42%) und von Gewerkschaften (36%) zurück (Rial-González et al., 2010, S. 35).

Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern

In **Schweden** besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und staatlichen Arbeitsschutzinstitutionen: „*There is regular consultation of the social partners in strategic occupational safety and health matters as well as priorities for the general work of the inspection department. There are regular formal meetings with the social partners to inform and discuss strategic activities of SWEA.*“⁷⁰ Der wissenschaftliche Experte bestätigt die enge Kooperation mit SWEA und auch zwischen den Sozialpartnern, beide bieten umfangreiches Informationsmaterial an (SW_E1: 7). Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind sowohl auf nationaler, als auch auf Branchen-Ebene aktiv, um abgestimmte policies zu entwickeln: „*The unions and employer organizations are also active in work environment policies at sector and national levels, including (at least informally) in the formulation and implementation of*

70 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_156054/lang--en/index.htm%20/ [Stand 12.05.2015]

regulations, but even more so in many cooperative bodies and projects between the social partners.“ (Frick, 2013, S. 71).

Der befragte wissenschaftliche Experte würde sich aber eine Konkretisierung der rechtlichen Grundlagen wünschen, die jedoch bisher am Widerstand der Arbeitgeberverbände scheiterten: *„And there was an attempt, ten years ago, of trying to specify requirements in some special provision some psychosocial risks. And it came to nothing because of a very hard employers’ resistance. Our authority is for the moment again trying to collect a number of psychosocial requirements spread out in various existing provisions and collect them in a broader general psychosocial risk regulation. And it’s still an open question, if they will succeed or if too hard employer resistance will be renewed again.“ (SW_E1: 4).* Inwiefern eine Konkretisierung möglich ist, wird aktuell intensiv diskutiert. Diese Diskussionen mündeten inzwischen in die Vorlage von den arbeitsschutzrechtlichen Rahmen konkretisierenden Vorschriften zur „Organisatorischen und sozialen Arbeitsumwelt“ durch die schwedische Arbeitsschutzbehörde im September 2015 (siehe Kapitel 2). Dass dabei Grenzwerte für psychosoziale Belastungen entstehen, hält er jedoch für unwahrscheinlich *„There will be nothing like occupational exposure limits on workload and so on. But the whole purpose is trying to be more precise than the general requirements in the Work Environment Act. And exactly that, if that is possible or not, is the big issue.“ (SW_E1: 4).*

In **Dänemark** arbeiten Gewerkschaften und Arbeitgeber-Verbände eng zusammen, um branchenspezifische Instrumente zu entwickeln: *„they have a joint organization where both the unions and the employers’ organizations developed prevention material for certain working environment problems in certain sectors. For example the builders’ union will be working with the builders’ employer organization. And they together will make some tools for the companies on how to work with the working environment problems that are usual in that sector. So the social part is the unions and workers’ organization-, employers’ organizations. They play a large role in Denmark.“ (DK_E2: 23).*

Der befragte Arbeitsschutzexperte empfindet Dänemark in rechtlicher Sicht den anderen nordischen Ländern unterlegen, in der Umsetzung aber als sehr fortschrittlich. Neue Regelungen würden allerdings auf massiven Widerstand der Arbeitgebervereinigungen stoßen: *„They are political a very, very hot potato. Because the employers’ organizations will be furious if we put some new regulation on this area, I’m sure. And we will have a minor war in Denmark on that issue I think.“ (DK_E2: 33).*

In **Großbritannien** sind Arbeitgeber- und Mitarbeitervertreter im Vorstand der Arbeitsschutzbehörde (HSE) vertreten (siehe auch Kapitel 3): *„The Board of the Health and Safety Executive is a tripartite body, as is the Board of HSENI,*

*with representatives from both employers and employees. There is, therefore, an opportunity for the social partners to provide input on the formulation of national policy for health and safety in the United Kingdom. At workplace level, recognized trade unions have the right to appoint health and safety representatives to act on the employees' behalf in consultations with the employer about health and safety matters.*⁷¹

In **Spanien** gibt es sowohl von den Gewerkschaften, als auch von den Arbeitgebern Leitlinien zur Durchführung der Gefährungsbeurteilung. Auf diesem Gebiet nehmen die Gewerkschaften aber aus Sicht des befragten staatlichen Arbeitsschutzexperten eine aktivere Rolle ein: *„But the main supporters of the process in general in Spain are the unions. The unions and not the employers. The employers, there are exceptions of course, especially in some sectors like for example social works. The residents for example for all aged people, social work in general, in this sector employers are aware of these kinds of problems. But in other sectors they are not aware. And in general, and this is a problem in Spain in my opinion, in general the employers' associations have a defensive and reluctant position and reluctant behavior to treat, to negotiate, to agree with unions about these problems. (...) And perhaps there was a little change in, a relevant change in the employers' association at the beginning of this year. Because the person responsible for these matters has changed in the employers' association at the state level in Spain. But the behavior now is continuing to be reluctant in general. And if there is no social consensus, and this is my opinion, about the topic, we have not any guidelines, any regulation, we cannot advance in general, we cannot make further steps in this topic.“* (ES_E2: 18b).

Insgesamt wird die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern in Spanien als begrenzt geschildert, was von dem spanischen Arbeitsschutzexperten als großes Hindernis angesehen wird, um abgestimmte Vorgaben und Regelungen und damit vermehrte Handlungssicherheit zu gewinnen: *„At sectoral level the main actions have been developed by the Unions UGT (General Workers' Union) and CC.OO (Workers' Commission) that have elaborated guidelines on psychosocial risks at sectoral level on transport, call centers, cleaning service, private security, etc. The employers' associations have also elaborated some guidelines at national and regional level. The most relevant problem is that there are not yet any joint guidelines agreed by the unions and employers' associations at sectoral level on this issue.“* (ES_E2: 2a). Bisher ist es auch Sicht des gewerkschaftlichen Arbeitsschutzexperten nicht gelungen, eine gemeinsam abgestimmte Linie zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu entwickeln: *„The most relevant barrier has been the response of the employers' associations to*

71 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_112675/lang--en/index.htm [Stand 07.03.2016]

deal with this topic with a position more defensive than proactive in all the public debates and publications. The transposition of the European Agreements on Stress and Harassment to the national collective agreement has been restricted to a literal translation without any added content or value. There is not a common impulse of the social partners in this issue as it has occurred in countries like France or Great Britain. The lack of social consensus is a serious obstacle to the development of further guidelines and regulations on this topic since the principle of consensus makes up a basic assumption for the functioning of the public institutions on OSH matters in general” (ES_E2: 2a).

Rolle der Sozialpartner auf betrieblicher Ebene

Auf betrieblicher Ebene in den Fallstudien wurde die Rolle der Arbeitgeberverbände im Vergleich zur gewerkschaftlichen Unterstützung – analog zu den Beobachtungen auf der Ebene der nationalen Rahmenbedingungen - weniger deutlich.

Es wurde zwar von einigen Aktivitäten berichtet, wie der Bereitstellung von Informationsmaterial und dem Abschließen gemeinsamer Vereinbarungen mit den Gewerkschaften und staatlichen Akteuren, z.B. im öffentlichen Sektor in Dänemark die Einführung einer regelmäßigen Mitarbeiterbefragung: *„Das ist tarifvertraglich begründet zwischen den Arbeitgebern, also der öffentlichen Hand, und den Gewerkschaften, wo man sich also zum Ziel gesetzt hatte, tarifvertraglich jetzt auch Mitarbeiterzufriedenheit und -wohlbefinden (Trivsel) zu untersuchen. Und das war also der erste Grund, einmal diese tarifvertragliche Begründung. Das zweite liegt also auch im dänischen Recht. Also diese APVs, die ja rechtlich verankert sind, gesetzlich verankert sind, aber auch EU-rechtlich verankert sind, und da sind diese Trivsel-Untersuchungen, also diese Mitarbeiterzufriedenheitsbefragungen ein Teil der Kartierungsarbeit, der Identifizierungsarbeit, die man da macht, wo man also diesen gesamten Bereich analysiert.“* (DK1_A3: 3).

In einem weiteren dänischen Fallbetrieb (Hotel) wird auf die Abteilung für Arbeitsschutz / Arbeitsumfeld des Arbeitgeberverbandes verwiesen, die als autorisierter Partner konsultiert wird, wenn z. B. Messungen erforderlich sind. Dies wird aber insbesondere beim physischen Arbeitsumfeld, weniger bei psychosozialen Fragen in Anspruch genommen *„das liegt dann eher an uns, solche Fragen zu lösen“* (DK3_A1: 60). In Großbritannien (Produktion) erfolgte die Vermittlung eines Beraters über den Arbeitgeberverband. Insgesamt wurden die Arbeitgeberverbände jedoch nicht als zentraler Akteur im Kontext der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen wahrgenommen.

Die Befunde aus quantitativen Studien zur Rolle von Gewerkschaften sind gemischt - sie verweisen eher darauf, dass Gewerkschaften dann einen positiven Einfluss auf den (generellen) Arbeitsschutz haben, wenn sie die betriebliche Ebene unterstützen, z.B. durch die Wahl von Vertretern und die Bildung von Komitees. In qualitativen Untersuchungen sind die Ergebnisse in Richtung eines positiven Effekts konsistenter. Zusätzlich ermöglichen sie einen vertiefenden Einblick in die Art, WIE dieser Einfluss wirkt: *„training and information sharing, investigation and communication and dialogue between management and workers, which enables and enhances organizational competences and commitment to hazard detection and risk mitigation, built upon well regulated indirect (representative) participation enforced by statute“* (Robinson & Smallman, 2013, S. 677).

Wie sehen die gewerkschaftlichen Aktivitäten auf betrieblicher Ebene für die Gefährdungsbeurteilung *psychischer* Belastungen aus? Insgesamt zeigte sich in den Fallstudien ein breites Spektrum aus folgenden Aktivitäten, die von den Gewerkschaften diesbezüglich unternommen wurden:

Tabelle 4.1: Aktivitäten der Gewerkschaft

Schwerpunkte der gewerkschaftlichen Aktivität	Dimensionen
Wissenstransfer	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung und Bereitstellung von: Informationsmaterial, Instrumenten, Qualitätskriterien für die Durchführung, Präsentationsvorlagen, Information über gesetzliche Vorgaben • Informationskampagnen • Schulungen • Beratung (telefonisch, online)
Prozessunterstützung (vor Ort)	<ul style="list-style-type: none"> • Fachliche Beratung (z.B. Vermittlung von Fachwissen über Entstehung, Formen und Folgen psychosozialer Belastungen am Arbeitsplatz) • Methodische Beratung (z.B. Erhebung und Abgrenzung psychischer Belastungen - Auswahl und Anpassung von Methoden und Instrumenten; Einhalten von Qualitätskriterien bei der Analyse der Belastungen) • Prozessberatung (z.B. zur Bildung eines Steuerungsgremiums, Einbeziehung der Mitarbeiter, Einteilung der Gruppen, Sicherstellen der Anonymität, Durchführung der Befragung, Durchführung von Fokus-Gruppen) • Maßnahmenentwicklung (z.B. Erarbeitung von Lösungsvorschlägen)

Schwerpunkte der gewerkschaftlichen Aktivität	Dimensionen
	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmenbewertung (z.B. Überprüfen der Wirksamkeit der Maßnahmen) • rechtliche Beratung (z.B. Abgleich der gesetzlichen Vorgaben mit der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung) • strategische Beratung (z.B. Erstellen von policies / Unternehmensleitlinien, Verfassen betrieblicher Vereinbarungen, Verhandlungsführung)
politische Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Gremienarbeit (z.B. Qualitätskriterien für die Durchführung der GB, Einführung übergreifender Analyseinstrumente, Monitoring strukturbedingter Belastungen / Personalschlüssel)

Schweden

In den schwedischen Fallbetrieben wird die Unterstützung durch die Gewerkschaft als sehr ausgeprägt erlebt.

Im Krankenhaus berichtet die Mitarbeitervertreterin von mehrtägigen Schulungen für die betrieblichen Gewerkschaftsvertreter, in denen neben anderen Bereichen auch psychosoziale Belastungen behandelt wurden (SW1_B3: 10). Gewerkschaftliche Ansprechpartner auf Provinzialebene organisieren halbjährliche Tageskurse und stehen – mit offensichtlich guten Ressourcen - beratend zur Verfügung „dann gibt es auch hier für (...) die gesamte Provinz (...)Vollzeit gewerkschaftliche Vertreter. Und mit denen können wir Kontakt aufnehmen, die schließen sich auch mit uns kurz und mit denen können wir dann diskutieren, wenn wir eben etwas erkennen oder sehen. Und die können uns dann auch weiterhelfen. Und wir haben dann auch durchaus einmal pro Halbjahr so einen Halbtageskurs oder eine Schulung in dieser Hinsicht. (...) Und das wird dann von den Vollzeit-Gewerkschaftsvertretern gesteuert, die dann eben für den Landkreis zuständig sind. Also an die kann man sich eigentlich immer wenden, per Mail oder anrufen“ (SW1_B3: 11). Auch das Management nimmt eine ausgeprägte gewerkschaftliche Unterstützung der Arbeitsschutz-Beauftragten wahr (SW1_A1: 19). Wenn die Zusammenarbeit mit dem Management nicht funktionieren würde, könnte sich die gewerkschaftliche Mitarbeitervertreterin an den „Hauptschutzbeauftragten“ wenden, um Hilfestellung zu erhalten (SW1_B3: 15). Der Hauptschutzbeauftragte für den Landkreis kommt einmal im Monat in das Krankenhaus „wir treffen uns für ein paar Stunden und gehen dann gewisse Fragen durch. Also da erfahren wir schon sehr viel Unterstützung“ (SW1_B3:

11). Die Befragte betont allerdings mehrfach, dass das für „ihre“ Gewerkschaft (Krankenpflege) gilt, sie aber vermutet, dass es bei den anderen ähnlich ist. Bei diesen Treffen stehen insbesondere psychosoziale Fragen im Vordergrund, weil das Thema hohe Priorität hat und hier höherer Unterstützungsbedarf besteht als für klassische Belastungen, *„die haben einen sehr hohen Stellenwert, weil man da ja versucht Lösungen zu finden, was ja nicht einfach ist (...) gerade die psychosozialen Fragen oder Belastungen, das sind eigentlich die wichtigsten Fragen, die wir da immer besprechen.“* (SW1_B3: 11). Themen, die in diesem Zusammenhang besprochen werden, sind z.B. die saisonal und/oder funktional fluktuierende Personalstärke, *„haben wir immer das Problem im Sommer, wir haben ja ein Gesetz in Schweden, dass jeder ein Recht hat auf drei Wochen Urlaub im Sommer, also, dass man eben genügend Personal hat im Sommer, um den Betrieb aufrecht zu erhalten. (...) Und dann eben auch Einstellungen, man hat ganz allgemein Schwierigkeiten, Personal zu finden.“*. Über dieses Thema wurde gesprochen, *„weil das ja dann auch zu Belastungen der anderen führt“*. Nach dem Sommer wird in „Follow-up“ Sitzungen geprüft, ob die Planung funktioniert hat, um dann bei Bedarf einzugreifen: *„die sind natürlich sehr an Statistiken interessiert, damit man sehen kann, wie das aussieht, um dann eben so die Fragen vorantreiben zu können“* (SW1_B3: 12). Dabei äußerte die Mitarbeitervertreterin die Ansicht, dass das Problem des Personal mangels nicht auf organisationaler Ebene, sondern nur auf politischer Ebene gelöst werden kann: *„Also das-, Strategie ist natürlich schwierig, weil das einfach ein großes Problem ist, hier Personal zu bekommen. Das hat jetzt nichts mit uns hier zu tun. Das ist im Grunde eine nationale Frage. Und im Grunde lässt sich das nur auf politischer Ebene lösen, weil wir eben in verschiedenen Abteilungen einfach zu wenig Personal haben. Krankenschwestern gibt es kaum.“* (SW1_B3: 12). Neben der Unterstützung durch externe Gewerkschaftsvertreter findet außerdem intern ein intensiver Austausch zwischen den Gewerkschaftsvertretern der einzelnen Abteilungen statt (SW1_B3: 11).

Im Produktionsbetrieb beschreibt der Mitarbeitervertreter zunächst die umfangreichen Unterstützungsleistungen durch die Gewerkschaft, wie Versicherung bei Arbeitslosigkeit, Weiterbildung, Unterstützung und Coaching bei Stress *„it's like an insurance, if something happens you get help in many ways. Or otherwise also if you study or something you can get help from the union or if you're coaching or also in stress related situations you can get help, we have coaches working with the individuals.“* (SW2_B1: 6). Die Gewerkschaft bietet außerdem viele Informationsmaterialien und Kurse zum Thema psychosoziale Belastungen an, die alle Gewerkschaftsmitglieder (und auch Nicht-Mitglieder) während ihrer Arbeitszeit in Anspruch nehmen können. Die Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften ist teilweise durch die starre Abgrenzung der Berufsgruppen

problematisch, insgesamt aber im Bezug auf das Thema Arbeitsumfeld gut. Das Thema wird im Unternehmen überwiegend vom Gewerkschaftsverband LO⁷² abgedeckt, der neue Informationen hierzu an die anderen Gewerkschaften (TCO, Saco) weitergibt, die das psychosoziale Arbeitsumfeld mittlerweile auch stärker als Themenbereich für sich entdeckt haben.

Dänemark

Die Gewerkschaft war in allen drei dänischen Fallbetrieben aktiv, insbesondere in Form von Schulungen und Beratungsangeboten für die betrieblichen Akteure. In Dänemark war die Gewerkschaft zudem an Verhandlungen beteiligt, die letztlich zur Einführung einer regelmäßigen Mitarbeiterbefragung in Organisationen des öffentlichen Sektors geführt haben, in welcher psychische Belastungen neben physischen Belastungen einen breiten Raum einnehmen (siehe Kapitel 8): *„in Gestalt dieser TrivselOP⁷³-Erhebungen, die ja von den Regionen ins Leben gerufen wurden“* (DK1_B1: 25). Außerdem veranstaltete die Gewerkschaft *„Kurse und Lehrgänge usw., um die Vertrauensleute richtig aufzustellen“* (DK1_B1: 22). Diese Schulungen wurden auch im Hotel und im Produktionsbetrieb genutzt.

Die Gewerkschaften spielen aus Sicht des Arbeitsschutz-Leiters im Krankenhaus auf betrieblicher Ebene insbesondere durch die lokalen beteiligten Personen eine Rolle: *„also einmal die Vertrauensleute und dann die Arbeitsschutzbeauftragten oder –vertreter spielen eine sehr, sehr große Rolle.“* (DK1_A3: 16). Auch der Mitarbeitervertreter erwähnt die Gewerkschaft insbesondere über ihren Zugang durch die Vertrauensleute (DK1_B1: 22). Er berichtet von weiteren Unterstützungsangeboten: externe gewerkschaftliche Berater können bei Bedarf angefordert werden, ebenso gibt es einen gemeinsamen Vertrauensmann für das gesamte Krankenhaus, an den sich alle Vertrauensleute wenden können. In regelmäßigen Abständen finden Treffen der Vertrauensleute statt, in denen diese z.B. Treffen mit dem Management vorbereiten. Der Arbeitsschutz-Leiter stimmt sich ebenfalls regelmäßig mit den Vertrauensleuten ab. Und schließlich waren in der Arbeitsgruppe, in der der Leitfaden für das psychosoziale Arbeitsumfeld (*„Good behaviour at [hospital]“*) erstellt wurde, Vertrauensleute an der Ausarbeitung beteiligt (DK1_B1: 24).

Aus Wahrnehmung der Personalverantwortlichen im Hotel haben die Gewerkschaften andere Schwerpunkte, sie *„bringen sich eher ein bei irgendwelchen*

72 LO = größter Gewerkschaftsverband, der v.a. Arbeiter organisiert; TCO = an zweiter Stelle und organisiert überwiegend Angestellte; Saco = organisiert Akademiker (ETUI, 2014)

73 Mitarbeiterbefragung, Trivsel = Wohlbefinden (zu den Inhalten siehe Kapitel 8)

Entlassungen oder tariflichen Fragen. Aber wir wissen, dass die Gewerkschaften über viel Wissen verfügen“, wobei dieses Wissen nicht konstruktiv beratend eingesetzt wird, wie sie bedauernd feststellt *„Nee, wir hören eigentlich nur von denen, wenn wir irgendetwas falsch gemacht haben“* (DK3_A1: 74), *„also wir haben schon Gewerkschaftsvertreter eingeladen zu Konzernbetriebsratssitzungen, wo man dann auch über Fragen zum Arbeitsumfeld [gesprochen hat], wo dort ein Beitrag gekommen ist. Und wir haben auch Gewerkschaften darum gebeten, einen etwas proaktiveren Ansatz an den Tag zu legen, aber das führt eigentlich zu nichts. Bisher hat es zu nichts geführt.“* (DK3_A1: 75). Die Mitarbeitervertreterin des gleichen Unternehmens nimmt die Gewerkschaft hingegen als möglichen Ansprechpartner bei Nachfragen wahr. Sie ist Mitglied im „Dachverband 3F“. Dort gibt es eine Fachgruppe für Arbeitsschutz, die zu Fragen rund um den Arbeitsschutz berät, über Gesetzesänderungen informiert und diese Informationen an die Arbeitsschutz-Organisationen der Betriebe leitet: *„Und wenn ich irgendwie Zweifel habe oder irgendwas nicht weiß, dann frage ich in meiner Gewerkschaft nach.“* (DK3_B1: 24).

Großbritannien

In beiden Fallbetrieben in Großbritannien wird die Rolle der Gewerkschaft als eher reaktiv beschrieben. Die Unterstützung für die betriebliche Ebene ist vorhanden, erfordert aber aktives Engagement der Mitarbeitervertreter.

Aus Sicht eines gewerkschaftlichen Mitarbeitervertreeters im Krankenhaus gibt es keine übergeordnete Strategie zur Prävention von bzw. zum Umgang mit arbeitsbedingtem Stress auf nationaler Ebene, das werde eher der lokalen Ebene überlassen. Allerdings bemerkt er einschränkend, dass er möglicherweise nicht über alle Initiativen informiert ist. Informationsmaterial sei jedoch auf der Webseite verfügbar, ebenso erhielten sie auf lokaler Ebene bei Bedarf qualifizierte Unterstützung: *„I don't think there is kind of a national trade union strategy around health and well-being. I think of the TUC to do quite a bit of work around health and well-being initiatives and kind of healthy eating and exercise and all this type of stuff, but I don't see a great deal with regards to work-related stress. I think that is generally dealt with on a local basis. But again, that may just be because I am not fully aware of the stuff that is happening at a higher level, but my personal view is, I don't see a great deal coming out from the national level, although there is lots of information on the Unison website around work-related stress. And obviously if a staff member or a member contacts our branch, and they will be dealt with and supported by the reps who generally have a good knowledge of the policies and procedures in support that can be put*

in place so I think from a local perspective there is a lot in place but from a national perspective I'm not so sure really.“ (UK1_B1: 17 f.).

Im Krankenhaus vertreten sind die drei Gewerkschaften: unison, unite und Royal College of nursing. Große Gewerkschaften (z.B. unison im Vergleich zum Royal College of Nursing / RCN) könnten ihre Mitglieder nach Einschätzung des Mitarbeitervertreters besser unterstützen, weil ihnen mehr Ressourcen zur Verfügung stünden. Insgesamt unterscheiden sich daher die Organisation und Unterstützungsstrukturen der einzelnen Gewerkschaften im Betrieb: *„But my personal view again is that the RCN work very differently to the other trade unions. And I don't think they are as proactive with regards to supporting people because I think some aims-, we have a lot of reps, so if a staff member needs to go to a meeting, needs to be represented by someone, they generally can get that support without any difficulty. And I am not so sure if that's the case with RCN because of the way that they work and because of the way that they are set up, they have a different kind of structure within the trust, we have a branch where we have a number of reps whereas the RCN have a number of RCN representatives but they don't actually have like a branch level, it's more done on like a regional level. So it's a very different set-up compared to what the other trade unions have got.“ (UK1_B1: 18).*

Im Produktionsbetrieb erlebt der Mitarbeitervertreter die Unterstützung der Gewerkschaft als vorhanden, aber ausbaufähig. Bisher gab es noch keine Fortbildungsveranstaltungen, die auf psychosoziale Belastungen fokussierten. Er nutzt die Unterstützung der Gewerkschaft, um sich z.B. in rechtlichen Fragen abzusichern, wenn er einzelne Mitarbeiter berät. Allerdings haben die gewerkschaftlichen Ansprechpartner nur knappe zeitliche Ressourcen: *„And I've had like three hours taken out of my day yesterday to discuss cases that are ongoing. Now I contacted my area organizer about one, because I was unsure of the course of action that we needed to take for that member. And I waited for over six and a half hours for a response. (I_: Okay). So, you know? It's a bit hit and miss, you know what I mean? And I appreciate that he's got about another twenty sites that he has to go and visit and he may be sitting with somebody who facing the sack, or dismissal. And he could have been, he could be in a court in a tribunal court, he could be in a thing if there's been a- I mean I know that he's been in inquests like deaths and stuff in the workplace and stuff like that. So you know, he's a busy man“ (UK2_B1: 14).* Insgesamt gibt es seiner Wahrnehmung nach keine gut organisierte Unterstützung zu diesem Thema, da es für die Gewerkschaft – im Vergleich zur Mitgliederakquise - keine hohe Priorität hat, wobei auch er einschränkend darauf hinweist, dass es sich um seinen persönlichen Eindruck handelt: *„Yeah I think I that the assistance from the head office is there for me as a rep. But from my point of view, and it's only my opinion, I don't*

think, I think you're more left to get on with it yourself, more so than you get any structured support“ (UK2_B1: 14).

Aus Expertensicht sind die Gewerkschaften insgesamt aktiver als die Fallstudien vermuten lassen. Die Gewerkschaften sind demnach im Moment die einzige Gruppe, die das Thema noch aktiv in die Unternehmen bringt. Gewerkschaftsvertreter werden intern und teilweise mit Unterstützung von HSE geschult: *„the unions are still active in that they still promote psychosocial risks and much more active than we [HSE] are. So union representatives receive separate training as in providing by their own unions on the issue. Sometimes we assist with that. So they're active. I don't know who else would be active in the workplace other than the union reps really? The HR community generally is not“ (UK_E1: 15).*

Ihr Einfluss variiert jedoch in den unterschiedlichen Branchen. Aus Sicht der befragten Experten ist er im Gesundheitsbereich (noch) vergleichsweise hoch: *„Hospitals are one of the few areas where unions are still quite strong in the UK, still quite high membership rates, so it's vital that they've sat at the table and bought into the process because that enables, similar they can be blockers as well. It's certainly that is the idea of the approach. I can't say whether it's done everywhere.“ (UK_E1: 14).*

Spanien

Die Gewerkschaft übernahm in allen drei spanischen Fallbetrieben in der Region Katalonien einen sehr aktiven Part, wie bereits auf der Ebene der Rahmenbedingungen diskutiert worden war⁷⁴. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass der Zugang zu den Fallbetrieben über einen gewerkschaftlichen Kontaktpartner erfolgte. Insofern kann es hier (noch) weniger darum gehen, Aussagen über die generelle Bedeutung der Gewerkschaften in spanischen Betrieben zu machen, sondern vielmehr darum, zu beschreiben, *welche* Rolle sie vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 dargestellten schwierigen Rahmenbedingungen einnehmen können.

Im Krankenhaus leistete die Gewerkschaft einen Beitrag zur Sensibilisierung für die Thematik, zur Initiierung und Durchsetzung der Gefährdungsbeurteilung und zur Methodenwahl. Die Mitarbeitervertretung nennt als Auslöser für die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen - neben den akuten

74 Über die Fallbeispiele in der autonomen spanischen Region Katalonien hinaus konnte die Rolle der Sozialpartner im restlichen Spanien nicht näher betrachtet werden; für weiterführende Information siehe (Haas, 2017).

Mobbing-Fällen - auch das Umsetzen gesetzlicher Regelungen, von denen sie durch die Gewerkschaft bzw. das gewerkschaftliche Forschungsinstitut ISTAS erfahren hatte. Die Mitarbeitervertretung erhielt bei der Anzeige des Betriebs bei der Arbeitsschutzaufsicht Unterstützung durch die Gewerkschaft: „2002 erfolgte die 1. Bewertung. Es war so, es gab Bewertungen zu allgemeinen Arbeitsrisiken, die gab es schon länger. Und dann wurden konkret die psychosozialen Belastungen anvisiert. Dadurch, dass wir in der Gewerkschaft auch in Kontakt mit Dr. M. sind, haben wir das darüber erfahren. Und dann wurde es von Gesetzes wegen erforderlich, psychosoziale Belastungsbewertungen durchzuführen. Und daraufhin haben wir sogar die Geschäftsführung vor der Arbeitsschutzaufsicht angezeigt, damit sie das wirklich durchführen. Und es gab auch ziemlich akute Mobbing-Fälle. Das hat auch dazu geführt, dass die psychosoziale Gefährdungsbeurteilung gefordert wurde.“ (ES1_B1: 2). Bei der Instrumentenwahl war laut Mitarbeitervertretung die Empfehlung des gewerkschaftsnahen Instituts ISTAS zentral für die Auswahl von ISTAS21: „Weil Herr M. gesagt hat, es ist die beste. (lacht). Ja also, am Anfang hatten wir kein Wissen darüber, aber dann haben wir uns nach und nach eingelesen und sind zu dem Schluss gekommen, es ist die bessere Methode.“ (ES1_B1: 3). Vom Management wurde die Nähe des Instruments zur Gewerkschaft zunächst kritisch gesehen, aber die Empfehlung des Instruments durch die Landesregierung wog die Gewerkschaftsnähe auf: „Sie wissen vielleicht, dass ISTAS ein Instrument ist, das einer Gewerkschaft sehr nahe steht hier in Katalonien, aber letztlich hat auch die Landesregierung das Instrument gut geheißen. Daher fiel die Entscheidung darauf.“ (ES1_A1: 3). Die Zusammenarbeit innerhalb des Betriebsrats zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Gewerkschaften war zwar insgesamt konflikthaft, hat den Prozess der Gefährdungsbeurteilung aber nicht negativ beeinflusst, da die Mehrheitsverhältnisse klar waren und die Mitglieder von CC.OO versucht haben, die anderen Gewerkschaften in den relevanten Ausschüssen zu beteiligen: „Die Beziehungen waren schon schlechter, aber generell sind sie schlecht. Z.B. haben wir schon Fälle gehabt, wo die von der anderen Gewerkschaft (...) hier eingebrochen sind, um Information von dem Computer zu kopieren. Dann hat es Entlassungen gegeben, Wiederaufnahmen usw. Es war zum Teil konfliktträchtig. Jetzt hat es sich ein bisschen gelegt, weil dadurch, dass wir 10 von 17 Betriebsräten stellen, sind die Mehrheitsverhältnisse ziemlich klar. Und wir versuchen auch, alle anderen in die Ausschüsse einzubinden. Wir sind zwar nicht dazu verpflichtet, aber wir versuchen schon, dass es hier eine bessere Gesprächsbasis gibt. In letzter Zeit hat sich hier das Klima gebessert. Andererseits war CC.OO schon immer die mehrheitliche Gewerkschaft und die Geschäftsführung hat immer sie angesprochen, weil sie die Mehrheit der Mitarbeiter vertreten. (...) Beim Präventionsausschuss sind das 4 Mitglieder, alle 4 stünden eigentlich CC.OO zu, aber wir ha-

ben beschlossen, wir nehmen nur 2 und die anderen beiden sind jeweils einer von der Fachgewerkschaft. Von UGT hat sich niemand gemeldet.“ (ES1_B1: 11f).

Auch im Fallbetrieb aus der Produktion erlebt der Mitarbeitervertreter die Unterstützung durch die Gewerkschaftsvertreterin als sehr ausgeprägt. Allerdings beschreibt er die Zusammenarbeit als punktuell. Die gewerkschaftliche Beratung erfolgte in seiner Beschreibung punktuell zur Auswertung des Instruments, zur Erstellung des Berichts und in strategischen Fragen (z.B. zur Vorbereitung von Verhandlungen). Aus Sicht des Managements wurde ISTAS zu spezifischen Fragen einbezogen, die die Gewerkschaftsvertreterin nicht beantworten konnte. Die Fachexpertise von ISTAS wurde vom Management insbesondere dort zu Rate gezogen, wo es um die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen ging. Die Gewerkschaftsvertreterin wird vom Management als sehr parteiisch beschrieben und als omnipräsent wahrgenommen, d.h. der Mitarbeitervertreter trat in der Erinnerung des Managements nicht ohne die Gewerkschaftsvertreterin auf: „A1: (...) *Die Arbeitnehmer-Vertreter sind immer mit der Frau von CC.OO gekommen. A2: Und der Polizei (lacht). Die war fast nötig, er stand kurz davor (lacht).*“ (ES2_A1/A2: 8); „A2: *Sie haben fast gar nicht mit uns geredet, also mit uns gerade noch, aber. Deshalb dieser Kommentar mit der Polizei, das war wirklich ... A1: Also wir haben die Sachen auch immer nur von den Schreiben der Inspektion mitgekriegt, also was da für Anträge gestellt wurden oder was da angezeigt wurde. Da kam dann ‚Bitte kommen Sie an dem und dem Termin und bringen Sie das, das und das‘. Und dann haben wir uns auch gesagt, ‚Gut, wir sehen uns fast jeden Tag, kann man das nicht ansprechen?‘. Aber das war halt so und die von CC.OO hatte auch die Information, die sie von den Arbeitnehmervertretern bekommen hat, deshalb sagen wir, sie war nicht unvoreingenommen. Sie hat das einfach auch mitgebracht. Und unsere Rolle dabei war nicht einfach.*“ (ES2_A1/A2: 22).

Wie in den anderen beiden Fallbetrieben spielte die Gewerkschaft auch im spanischen Hotel zunächst eine aktive Rolle. Der externe Präventionsdienst und die Gewerkschaft gaben zu Beginn fachlichen Input, die Gewerkschaftsberaterin erklärte „*die wissenschaftliche Vision und Perspektive*“ (ES3_A1: 2) und Vorgehen und Begrifflichkeiten des Verfahrens, gab Hinweise zur Durchführung der Befragung (Anpassung des Fragebogens, Sicherstellen der Anonymität, Beteiligung der Mitarbeiter im Prozess), unterstützte bei der Interpretation der Ergebnisse und bei der Schwerpunktsetzung, war bei den Treffen anwesend und hat „*debattiert*“ und die Moderation der Sitzungen begleitet. Später wurden die Sitzungen intern moderiert: „*Also in der Pilotphase war es schon so, dass es die von CC.OO und von ISTAS waren. Aber bei den zwei ersten Treffen, damit wir einfach sehen, wie es funktioniert und Erfahrungen sammeln. Und ab da war es*

immer intern, also jeweils der Abteilungsleiter dann.“ (ES3_B1: 13). Diese externe Unterstützung wird am Anfang vom Management als sehr wichtig erlebt, weil den betrieblichen Akteuren das erforderliche Vorwissen fehlte. „Das mit den Farben ist OK⁷⁵, das ist nicht schlecht. Trotzdem braucht man am Anfang Hilfe. Also terminologischer Art, zu verstehen, was die Terminologie, die da verwendet wird, überhaupt bedeutet.“ (ES3_A1: 8). Dabei war es aus Sicht des Managements wichtig, dass die Akteure zum einen als allparteilich erlebt wurden (personales Vertrauen) und dass zum anderen die wissenschaftliche und rechtliche Absicherung des Instruments (Systemvertrauen) deutlich wurde: „Es ist wichtig, dass die Personen, die für dieses System stehen oder die dieses System verteidigen oder bewerben, nicht parteiisch sind. Einfach die Vorteile darlegen, die es für beide Seiten hat, denn die gibt es ja zweifelsohne für beide Seiten und einfach Vertrauen vermitteln und eine gewisse Sicherheit in das System. Und das wurde uns schon gesagt, es wurde uns erklärt, es hat eine wissenschaftliche Grundlage und auch eine rechtliche Grundlage, macht Euch keine Sorgen, es kann immer nur positiv sein für Euch, nicht negativ. Das war ganz wichtig. Es geht einfach um diese anfängliche Sensibilisierung und das wurde sehr gut gemacht.“ (ES3_A1: 13). Die externen Akteure, insbesondere vom gewerkschaftlichen Forschungsinstitut, haben versucht, das Management einzubeziehen: „Ich muss auch sagen, sie sind sehr behutsam dabei vorgegangen. Sie wollten nicht, dass irgendwo Argwohn dabei entsteht. Und da ging es eher um mich, als um die Arbeitnehmervertreter“. (ES3_A1: 5). Im weiteren Verlauf wurden Präventionsdienst und Gewerkschaft (nach Aussage des Managements) als parteiisch zugunsten von Management, respektive Mitarbeitervertretung wahrgenommen, daher wurde der Prozess in den folgenden Phasen intern – ohne Beteiligung externer Akteure - weitergeführt.

Zusammenfassung und Diskussion

Im Rahmen des Europäischen Sozialen Dialoges haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände 2004 als Reaktionen auf die Stressproblematik die Sozialpartnervereinbarung zu „arbeitsbedingtem Stress“ abgeschlossen, mit der primär ein Handlungsrahmen für abgestimmte Maßnahmen zur Stressbekämpfung in den EU-Staaten geschaffen werden sollte. Diese Vereinbarung setzte in den einzelnen Ländern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, Impulse für rechtliche Regeln, Vereinbarungen bzw. abgestimmte Aktionen. Auf nationaler Ebene gibt es in Schweden und Dänemark eine gewachsene Tradition der Kooperation

75 Im Instrument wird ein Ampelsystem genutzt, um Gefahrenbereiche deutlich zu machen (rot=unterdurchschnittlich, gelb=mittel, grün=überdurchschnittlich)

zwischen den Sozialpartnern im Handlungsfeld „Stress am Arbeitsplatz“ bzw. „psychosoziale Belastungen“, die sich z.B. an der Entwicklung von branchenspezifischen Instrumenten und Beratungsangeboten für Unternehmen ablesen lässt. Grenzen dieser Kooperation bestehen auch in den skandinavischen Ländern dort, wo die Gewerkschaften eine weitergehende Regulierung fordern, was von den Arbeitgeberverbänden abgelehnt wird.

In Großbritannien gibt es auf nationaler Ebene keinen sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern zu Stress am Arbeitsplatz, in Spanien kooperieren beide Akteursgruppen nur begrenzt, so dass dort bisher keine abgestimmten Vorgaben zu diesem Handlungsfeld existieren. Insgesamt hat das Thema „Stress am Arbeitsplatz“ für die Gewerkschaften in allen der untersuchten Länder eine hohe Priorität, allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede in der Vermittlung solcher strategischen Orientierungen zur betrieblichen Ebene (eine solche Verknüpfung der Handlungsebenen besteht z.B. in geringerem Ausmaß in Großbritannien und ist dagegen sehr ausgeprägt in der autonomen spanischen Region Katalonien).

In allen *Fallbeispielen* berichten die Akteure von Informationsangeboten und von Schulungen durch die Gewerkschaft, die von den Mitarbeitervertretern (und teilweise von Mitarbeitern) genutzt wurden. In allen Fällen trugen die Gewerkschaften somit zur Überwindung von Wissensbarrieren bei. Allerdings unterschieden sich die Angebote in der Spezifik, im Umfang und in der betrieblichen Anbindung. Während in Dänemark, Schweden und Spanien umfangreiche Schulungen stattfanden, die mit regelmäßigen Vor-Ort Beratungen verknüpft waren, berichteten die Mitarbeitervertreter in Großbritannien von einem wenig spezifischen Angebot. Dort wurde jedoch auf Schulungen der Arbeitsschutzaufsicht für die Mitarbeitervertreter verwiesen.

Die Unterstützung durch die Gewerkschaft zur Überwindung von konkreten Umsetzungsbarrieren im Betrieb war in den Fällen unterschiedlich stark ausgeprägt. Am deutlichsten wurde sie in zwei spanischen Fällen, in denen engagierte Mitarbeitervertreter auf ein zunächst wenig (aktiv) unterstützendes Management trafen. Dort wurde auch die innerbetriebliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Gewerkschaften als bedeutsamer Faktor für die Umsetzung partizipativer Strategien bei der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen ausgeführt (siehe dazu auch Llorens & Moncada, 2014). Am wenigsten ausgeprägt war die externe gewerkschaftliche Unterstützung in den englischen Fällen, wo sich die Hilfestellung auf telefonische Beratung beschränkte, wobei die Ressourcen der Berater dort auch als sehr begrenzt wahrgenommen wurden.

Die Rolle der Arbeitgeberverbände wurde lediglich in Dänemark und Großbritannien auf betrieblicher Ebene thematisiert und bestand dort in einer gemeinsamen Vereinbarung, eine regelmäßige Mitarbeiterbefragung durchzuführen

(DK1), einem Beratungsangebot (DK2) und der Vermittlung von spezialisierten Beratern (UK2).

5 Rolle der Mitarbeitervertretung

„Ich denke, dass dieses Instrument die Beteiligung der Arbeitnehmer erlaubt, und das ist sehr wichtig in diesem Zusammenhang, denn es gibt sicher eine Frustration unter Arbeitnehmern, wenn sie sehen, es gibt Probleme und sie können nicht dazu beitragen, eine Lösung zu finden“ (ES3_A1:1).

Im folgenden Kapitel wird die Einbeziehung der Mitarbeiter in den Prozeß der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen – durch ihre gewählten Vertreter - in den ausgewählten Ländern dargestellt, ausgehend von einer übergreifenden Übersicht der rechtlichen Grundlagen und jeweils länderspezifischen Vertiefungen. Die dargestellten Rechte und die Rolle der Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz in den einzelnen Ländern sind eingebettet in deren übergreifende Strukturen im Bereich der Arbeitnehmervertretung. Um die ländervergleichende Betrachtung zu erleichtern, werden daher einleitend zunächst die nach Art und Reichweite unterschiedlichen Ausprägungen der rechtlich normierten repräsentativen Partizipation der Beschäftigten dargestellt. Hierfür wurde auf den vom European Trade Union Institute (ETUI) entwickelten European Participation Index (EPI) zurückgegriffen. Daran schließt sich eine Übersichtsdarstellung über die Vertretungsstrukturen und Auswahlverfahren der Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz in der EU dar⁷⁶. Den Abschluss bildet hier – wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln - die Darstellung der Umsetzung der Rolle auf organisationaler Ebene auf Basis der betrieblichen Fallstudien.

Übergreifende Rechte der Arbeitnehmervertretung

Nach Kothe (2005, S. 7) gehört die Partizipation der Beschäftigten zu den „tragenden Elementen“ der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG). Sie folgt einer Systematik, die zunächst erläutert werden soll, bevor weiter unten die Beteiligungsrechte der Beschäftigten in den Projektländern skizziert werden. Relevant für das Verständnis der Beteiligungsrechte der Beschäftigten im Arbeitsschutz sind zunächst die Unterschiede der Länder im Hinblick auf die

76 Einzelheiten über die Aufgaben und Rechte der Arbeitnehmervertreter im Arbeitsschutz (über die Angaben in den folgenden Ausführungen hinaus) sind enthalten in den jeweiligen Länderdarstellungen unter <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Laender> [Stand 06.10.2015]

Arbeitnehmerrechte insgesamt, die z.T. langfristig gewachsene Strukturen und Traditionen im Bereich der Arbeitnehmervertretung und der *industrial relations* widerspiegeln (z. B. tarifliche Bildung der Betriebe, gewerkschaftlicher Organisationsgrad der Beschäftigten). Zugleich kommen darin unterschiedliche Entwicklungen speziell im Arbeitsschutz zum Ausdruck, z.B. im Hinblick auf die Arbeitsschutzkultur, die z.T. lange vor die EU-Arbeitsschutzrahmenrichtlinie von 1989 zurückreichen.⁷⁷

Wie Kothe ausführt (2005, S. 9 ff.) werden in Art. 11 der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG)⁷⁸ „als Träger der Beteiligungsrechte die Arbeitnehmer, deren Vertreter und schließlich die Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer genannt. (...) *Den allgemeinen Arbeitnehmervertretungen stehen nach Art. 11 Abs. 1 zwingend ein Anhörungsrecht, ein Vorschlagsrecht sowie ein Recht auf ausgewogene Beteiligung zu*“. (ebd., S. 12). Was die Qualität des Begriffes „ausgewogene Beteiligung“ betrifft, „*legen es weder Wortlaut noch Entstehungsgeschichte nahe, dass damit ausschließlich das deutsche oder niederländische Modell gemeint ist, in dem ein Letztentscheidungsrecht einer Einigungsstelle bzw. eines Gerichtes in Regelungsfragen vorgeschrieben ist*“ (ebd., S. 12). In Dänemark und Schweden stehen der betrieblichen Interessenvertretung gesetzliche Rechte zu, wonach über bestimmte Angelegenheiten Verhandlungen zu führen sind, ohne dass es ein Entscheidungsverfahren im Fall fehlender Einigung zwischen den Betriebsparteien gibt.⁷⁹

Die Abstufung der **Beteiligungsrechte** in RL 89/391 zeige „*deutlich, dass die Richtlinie vom Vorrang der ausgewogenen Beteiligung der allgemeinen Arbeitnehmervertretungen ausgeht, diese aber durch eine weitere basisnahe Beteiligung der Beschäftigten bzw. der speziellen Gesundheitsrepräsentanten ergänzt. Auf diese Weise soll das Erfahrungswissen der Beschäftigten in die Beratungen um den betrieblichen Gesundheitsschutz einfließen*“ (ebd. S. 13f.). Anforderungen bezüglich der Rechtstellung dieser Gesundheitsrepräsentanten werden in den Art. 11 Abs. 3 bis 5 der Richtlinie konkretisiert: „Ihnen muss unverzichtbar ein effektives Vorschlagsrecht (Abs. 3) zustehen; sind in ihrer Tätigkeit durch eine ausreichende Arbeitsbefreiung und mit Hilfe der erforderlichen Mittel in ihrer Arbeit zu unterstützen (Abs. 5). Ebenso wie die allgemeinen Arbeitnehmervertretungen haben sie das Recht, sich bei Konflikten an die zuständigen Behörden zu wenden.“ (ebd., S. 14).

77 www.worker-participation.eu; www.boeckler.de/4007.htm [Stand 22.09.2015]

78 Kurzfassung RL 89/391

79 www.boeckler.de/4007.htm; zum Vergleich zwischen den Beteiligungsrechten der Arbeitnehmer im Arbeitsschutz in Deutschland und in Schweden siehe Schubert (2005)

Die repräsentative Beteiligung der Beschäftigten erfolgt in der Regel durch gewählte Mitarbeitervertreter *safety representatives* (SR) – meist Gewerkschaftsmitglieder - und durch *Health and Safety Committees* (HSC) (Ollé-Espluga, Menéndez-Fuster, et al., 2014, S. 339; für eine Übersicht über verschiedene Systeme siehe Kapitel 5). Da es für die nationale Umsetzung der übergreifenden Vorgaben einen großen Spielraum gab, sind in den einzelnen europäischen Ländern, bedingt durch unterschiedliche Traditionen, sowohl die Organisationsform wie auch der tatsächliche Einfluss und die Aufgabenübernahme der Mitarbeitervertreter im Arbeitsschutz unterschiedlich ausgeprägt. Übergreifend bietet sich für diese Funktion folgende Definition an: „*Health and safety representatives are workers employed in an enterprise and specifically mandated to represent workers' interests on health and safety issues. They may be elected by all workers or appointed by the trade unions. Their mandate gives them specific rights (information, consultation, etc.) framed by the law or a collective agreement.*“ (ETUC - CES, 2013, S. 14). Insgesamt sind an knapp über zwei Dritteln (67,3 %) der Arbeitsplätze in der EU Health and Safety Representatives oder ein Health and Safety Committee vorhanden (Ollé-Espluga, Menéndez-Fuster, et al., 2014, S. 339), wobei geschätzt wird, dass die Gesamtzahl der Health and Safety Representatives in der Europäischen Union, bei großen Unterschieden zwischen den Ländern, insgesamt über eine Million beträgt (Menéndez, Benach, & Vogel, 2009, S. 9).

Nach der Darstellung von rechtlichen Grundlagen und Formen der Partizipation der Beschäftigten im Arbeitsschutz soll abschließend skizziert werden, welche Faktoren deren *Wirksamkeit* begründen. Walters und Frick (2000, S. 43 ff.) führen diesbezüglich aus, dass die Wirksamkeit der (repräsentativen) Partizipation der Beschäftigten gebunden ist an deren Unterstützung durch die Gewerkschaften und dass diese Form der Partizipation im Arbeitsschutz wirksamer ist als individuelle Formen der Partizipation: „*The strongest evidence for the impact of participation on health and safety is in relation to representative participation. Empirical studies demonstrate its effectiveness and emphasize the support of trade union support of this.*“ (ebd., S. 59). Zur Frage, wie repräsentative Partizipation funktioniert, skizzieren die Autoren ein duales Einflussmodell: „*Safety representatives have in practice two sets of tools to influence health and safety outcomes. One set is drawn from a pluralist perspective of conflicting interests. In this, negotiated compromise is the accepted solution and the possibility of enforcement and legal sanction represent the ultimate external support for worker protection through participative collective action. The other is drawn from a unitarist perspective, where the representatives work from within management to improve OSH through their competence and practical experience. Even here, being backed by legislative standards and external inspection is*

important as it adds legitimacy to the status and influence of consensus oriented representatives.“ (ebd., S. 55).

Wesentliche Komponenten der organisierten Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im Arbeitsschutz sind im Einzelnen: „*Adequate training and information, opportunities to investigate issues and to communicate with other workers, channels for dialogue with management, like regular meetings and answers to questions, on both existing problems and on the OSH consequences of planned changes*“ (ebd. S 46).

Versucht man die nach Art und Reichweite unterschiedlichen Ausprägungen der *rechtlich normierten repräsentativen Partizipation* der Beschäftigten in den verschiedenen Ländern auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und miteinander zu vergleichen, bietet sich als summarisches (quantitatives) Maß der European Participation Index (EPI) an (Vitols, 2010). Dieser Index wurde vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (European Trade Union Institute / ETUI) entwickelt, um auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmung länderübergreifende vergleichende Forschung anzuregen. Basis sind die länderbezogenen Daten zu folgenden Faktoren: Anteil der Betriebe mit einer Vertretung der Beschäftigten, Vorhandensein und Ausprägung von Mitbestimmungsrechten auf Unternehmensebene, Tarifdichte und gewerkschaftlicher Organisationsgrad.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in den beiden skandinavischen Ländern mit 70% in Schweden⁸⁰ und 67% in Dänemark hoch und in Großbritannien mit 26% und in Spanien mit 19% gering.

Der European Participation Index nimmt Werte zwischen 0 (min) und 1 (max.) an. In seiner aktualisierten Fassung (EPI 2) stellt sich die Situation für die im Projekt betrachteten Länder wie folgt dar. Der entsprechende Wert für Deutschland liegt bei 0.61:

Dänemark:	0.83
Schweden:	0.82
Spanien:	0.50
Großbritannien:	0.16

In den folgenden Ausführungen werden die Rechte der Arbeitnehmervertretungen im Arbeitsschutz vertieft (die Passage basiert auf den Ausführungen auf der ETUI-Webseite, die die rechtliche Lage in verschiedenen Ländern vergleicht⁸¹).

80 www.worker-participation.eu [Stand 30.07.2015]

81 <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Quer-durch-Europa/Arbeitsschutz> [Stand 07.10.2015]

Tabelle 5.1: Arbeitnehmervertretung im Bereich des Arbeitsschutzes

Vertiefung

„Nach der Richtlinie des Rates 89/391 über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz aus dem Jahr 1989 müssen alle Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Arbeitnehmer zu Fragen des Arbeitsschutzes unterrichtet und angehört werden und sie die Möglichkeit haben, Vorschläge für Verbesserungen und Änderungen zu unterbreiten“ (Z. 20), entweder direkt und/oder durch VertreterInnen. Dabei sind 4 Vertretungsstrukturen und 4 Auswahlverfahren zu unterscheiden.

Vertretungsstrukturen

Es werden vier Varianten unterschieden, wie Fragen des Arbeitsschutzes überwiegend behandelt werden:

- in einer Kombination aus Arbeitsschutzbeauftragten (d. h. gewählten Mitarbeitervertretern mit spezifischen Rechten) und einem Arbeitsschutzausschuss aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern (häufigste Variante, u. a. in Schweden / „Skyddsombud“, Großbritannien / „health and safety representative“ und Spanien / „delgados de prevención“),
- nicht durch mit spezifischen Rechten ausgestattete Arbeitsschutzbeauftragte, sondern ausschließlich durch Arbeitnehmervertreter in einem gemeinsamen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Ausschuss für Arbeitsschutz (u. a. Dänemark / „Sikkerhedsrepræsentant“),
- nur durch Arbeitsschutzbeauftragte und nicht durch einen gemeinsamen Ausschuss.

hauptsächlich im Betriebsrat bzw. einem Unterausschuss; in Deutschland gibt es zusätzlich einen gemeinsamen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Ausschuss für Arbeitsschutz sowie sogenannte Arbeitsschutz- bzw. Sicherheitsbeauftragte (Arbeitnehmer, die unter Beteiligung des Betriebs- bzw. Personalrats vom Arbeitgeber bestellt werden)

Auswahlverfahren

Die Wahl der mit dem Arbeitsschutz beauftragten Arbeitnehmervertreter erfolgt:

- durch die Belegschaft (u.a. Dänemark),
- durch die Gewerkschaft bzw. in nicht gewerkschaftlich organisierten Betrieben von der gesamten Belegschaft, wenn der Arbeitgeber dies unterstützt (u.a. Schweden und Großbritannien),
- durch die Arbeitnehmervertreter bzw. in Betrieben ohne Mitarbeitervertreter direkt gewählt (u.a. Spanien).

1) durch den Betriebsrat für die Arbeitnehmervertreter im Arbeitsschutzausschuss, 2) durch den Arbeitgeber für die Sicherheitsbeauftragten (mit Informationspflicht gegenüber dem Betriebsrat) (u.a. Deutschland)“

Spezifische Rechte und Rolle der betrieblichen Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz

Wichtige Aspekte in Bezug auf die betriebliche Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz werden im Folgenden dargestellt (die Ausführungen folgen u.a. Kothe (2005) - in Bezug auf Großbritannien, Spanien und Schweden - sowie www.worker-participation.eu):

Nach dem Arbeitsumweltgesetz sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in **Schweden** zusammenarbeiten, um eine gute Arbeitsumwelt zu schaffen (die folgenden Ausführungen knüpfen jeweils an die Passagen zur nationalen Umsetzung der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie in Kapitel 2 an). Konkretisiert wird diese Vorgabe in Kapitel 6 des Gesetzes, das beide Akteursgruppen verpflichtet, den Arbeitsschutz zweckmäßig zu organisieren: „*Zu diesem Zweck ist an jeder Arbeitsstätte, in der wenigstens 5 Personen regulär beschäftigt werden, eine Sicherheitsombudsperson⁸² (skyddsombud) zu ernennen. Dieses Ernennungsrecht steht der jeweiligen örtlichen Gewerkschaftsorganisation zu, die einen Kollektivvertrag mit dem Arbeitgeber abgeschlossen hat. Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, sind die Beschäftigten berechtigt, die Wahl einer solchen Person vorzunehmen.*“ (Kothe, 2005, S. 36). Diese Sicherheitsbeauftragten sind Repräsentanten der Beschäftigten mit weitgehenden Konsultations- und

82 In diesem Bericht werden zugunsten der Einheitlichkeit der Terminologie als deutsche Übersetzung der Begriff „Sicherheitsbeauftragte“ gewählt

Informationsrechten, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Neben ihren Überwachungsrechten können sie darüber hinaus in konkreten Gefahrensituationen „*die Einstellung der Arbeit anordnen, bis eine Stellungnahme der Arbeitsinspektion vorliegt*“ (ebd.). Von dieser Möglichkeit wird nach den bei Kothe zitierten Zahlen jährlich in 50 - 150 Fällen Gebrauch gemacht (ebd., S. 37). Sicherheitsbeauftragte sind teilweise bzw. vollständig von der Arbeit freigestellt. Außerdem ist ihr Status durch ein Benachteiligungsverbot und die Absicherung ihres Arbeitsverhältnisses geschützt.

Das zweite Mitwirkungsorgan im Arbeitsschutz ist der Sicherheitsausschuss (skyddskomitee). Dieser Ausschuss ist in allen Arbeitsstätten mit mindestens 50 Beschäftigten durch Repräsentanten des Arbeitgebers und der Beschäftigten zu bilden. Zu den Aufgaben, die in diesem Ausschuss zu beraten sind, gehören u.a. die arbeitsmedizinische Vorsorge, die Planung bezüglich neuer Anlagen, Arbeitsmittel und Verfahren, sowie die Ausbildung im Arbeitsschutz. Schubert (2005, S. 162) führt aus, dass dieses Schutzkomitee weiterreichende Möglichkeiten zur Durchsetzung der (auch individuellen) Interessen der Beschäftigten im Arbeitsschutz bietet als der Arbeitsschutzausschuss in Deutschland.

Bei einem Dissens zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Sicherheitsausschuss kann die entsprechende Frage zur Entscheidung an die Arbeitsschutzbehörde weitergeleitet werden. „*Diese hat beide Seiten zu hören und kann eine Entscheidung treffen, sofern für das jeweilige Problem eine Anordnungsbezugnis der Aufsicht zusteht (...) In gleicher Weise kann die Aufsicht (...) von jeder Ombudsperson angerufen werden, so dass auch insoweit die Aufsicht eine Entscheidung bei bestimmten Konflikten treffen kann.*“ (ebd., S. 38).

Ergänzende Ausführungen zur Stellung der Sicherheitsbeauftragten im schwedischen Arbeitsschutzsystem machte ein schwedischer Arbeitsschutzexperte in einem im Rahmen des Projektes durchgeführten Interview: „*The regulations are from the big reforms of the 70s and the unions were powerful enough to elect them through their local unions. So safety reps are elected at the local union meetings and they are UNION elected representatives of the workers, BUT they are not normal shop stewards because they have legal obligations to work for good conditions also for non-members. In the 70s there were not many non-members in larger workplaces, but they are more nowadays.*“ (SW_E1: 13).

Eine schwedische Besonderheit sind regionale Sicherheitsbeauftragte, die jeweils für mehrere Kleinbetriebe zuständig sind, in denen kein Sicherheitsausschuss besteht⁸³: „*they have legal strong rights to ask for information, to take part in all relevant meetings, to talk with other employees and to take time off to look into problems, to complain to the labour inspection and again, yes they may*

83 Bei Kothe (2005, S. 37) wird eine Zahl von Zahl von 1.500 regionalen Sicherheitsbeauftragten für Schweden angegeben.

not get in worse conditions because of that. Of course this happens sometimes and threats of that even more, but the FORMAL rights are very strong. They are much stronger than safety reps - except a few of them dare to use their rights fully. (...) It's a joint obligation by the employer and the union to see that they are properly trained." (ebd., S. 13).

Besonders ausgeprägt sind in Schweden die Partizipation der Beschäftigten und der Qualitätsfokus: *„the provisions on Internal Control introduced employers' mandatory self-regulation as the primary Swedish strategy to safeguard health at work“, „workers are given a stronger right of participation than in the Directive. Unlike the Directive, the provisions also fulfil the quality control logic by stipulating a feedback and learning loop of internal audit and improvement“* (Walters et al., 2012, S. 97).⁸⁴ Daten aus ESENER belegen den hohen Stellenwert der Partizipation der Beschäftigten in Schweden und den anderen skandinavischen Länder in Bezug auf das Management von psychosozialen Risiken: *„Respondents from Sweden and the Nordic group were most likely to report that requests from employees were a driver of psychosocial risk management and least likely to report that a lack of technical support and guidance was a barrier (...) The importance of requests from employees as a driver emphasizes the significance of employee participation, which (...) is something that is particularly strong in Sweden and the Nordic countries.“* (Walters et al., 2013, S. 46).

In **Dänemark**⁸⁵ werden die Arbeitnehmerinteressen im Arbeitsschutz entsprechend dem konsolidierten Gesetz zur Arbeitssicherheit (Arbeitsministerium, Gesetz Nr. 1072 vom 7. September 2010) *„durch gemeinsame Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Gremien wahrgenommen. In größeren Unternehmen besteht ein zweistufiges System, mit einem übergeordneten Gremium für strategische Fragen und einem untergeordneten Gremium für die täglichen Angelegenheiten. In Unternehmen mit weniger als 35 Beschäftigten ist ein einziges Gremium für beide Bereiche zuständig. Das untergeordnete Gremium kann eine Arbeitsunterbrechung anordnen, wenn seiner Meinung nach eine ernste und unmittelbare Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer besteht“*. Ferner gilt das Prinzip der Transparenz: so hat z.B. die Gefährdungsbeurteilung jederzeit für Mitarbeiter, Führungskräfte und Arbeitsschutzaufsicht zur Verfügung zu stehen. Weiterhin haben die Arbeitnehmer die Möglichkeit, das zuständige Arbeitsgericht anzurufen, wenn sie der Ansicht sind, dass die Gefährdungsbeurteilung nicht oder nur unvollständig erstellt worden ist. Im Einzelnen sind Unternehmen

84 Zum System der Arbeitnehmerbeteiligung im schwedischen Arbeitsschutzsystem siehe auch Trägardh (2008); zum Vergleich der Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer im Arbeitsschutzrecht in Deutschland und in Schweden siehe Schubert (2005);

85 Detailliert siehe <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Laender/Daenemark/Arbeitsschutz> [Stand 05.10.2015]

mit mindestens 10 Mitarbeitern verpflichtet, eine Arbeitsschutzgruppe zu gründen, in der Führungskräfte und Mitarbeiter der Abteilungen, Arbeitsbereiche und Schichten vertreten sind. Unternehmen mit mindestens 20 Mitarbeitern sind verpflichtet, ein Komitee zu gründen, an dem die Führungskräfte und Mitarbeitervertreter beteiligt sind. Dieses Komitee muss von einem Vertreter der Unternehmensleitung geleitet werden: *„The Health and Safety system requirements depend on the organizational structure of the company. The law stipulates that companies with 10 or more employees must have a safety group consisting of a first line manager and an elected safety representative in each department, working areas or shifts. In addition, companies with 20 or more employees must establish a safety committee consisting of first line managers and safety representatives from the safety groups. The safety committee has to be chaired by a top management representative. Elected safety representatives have rights to education and information, and extended protection against dismissal. Contrary to the cooperation committees, all employees independent of union affiliation are represented on Health and Safety committees. Elections are based on organizational units rather than union affiliation.“* (Sørensen, Hasle, & Navrbjerg, 2009, S. 647).

Die Umsetzung der RL 89/391 in **Großbritannien** vollzog sich vor dem Hintergrund eines historisch gewachsenen, weit ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Arbeitsschutzsystems, das traditionell durch die Beteiligung der anerkannten gewerkschaftlichen Vertreter im Betrieb für Sicherheit und Gesundheitsschutz an den Angelegenheiten des Arbeitsschutzes geprägt war (Kothe, 2005, S. 15 ff.).

Im Zuge der Umsetzung der RL 89/391, aber auch aufgrund politischer Kontroversen um die gewerkschaftliche Anbindung der Sicherheitsbeauftragten, der britischen Tradition der self-regulation und des allgemeinen Wandels des gesellschaftspolitischen Klimas hat sich ein Regelwerk zur Partizipation der Beschäftigten herausgebildet, das durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet ist: grundsätzlich wenig formale Festlegungen, ein deutlicher Vorrang des Managements und eine *grundsätzliche Zweiteilung*.⁸⁶ In gewerkschaftlich organisierten Betrieben, in denen die Gewerkschaften mit dem Arbeitgeber verhandeln, haben sie das Recht, Sicherheitsbeauftragte zu bestellen, die die Interessen der Beschäftigten im Bereich des Arbeitsschutzes vertreten. Ein Indikator für die Repräsentanz von gewerkschaftlichen Sicherheitsbeauftragten (trade union safety representatives) ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad: so waren 2014 in Großbritannien durchschnittlich ein Viertel der Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert, mit großen Unterschieden nach öffentlichem Sektor (54%) und pri-

86 <http://www.hse.gov.uk/workers/safetyrep.htm> [Stand 07.10.2015]

vatem Sektor (14%) sowie nach Branchen - z. B. steht ein weit überdurchschnittlicher Organisationsgrad im Gesundheitssektor (40%) einem unterdurchschnittlichen Organisationsgrad im Produktionsbereich (18%) gegenüber⁸⁷.

Zu den Rechten der Beschäftigten im Arbeitsschutz zählt insbesondere das Recht zur Inspektion des Arbeitsplatzes: *„The right to inspect the workplace is one of the most crucial rights safety representatives have to identify hazards and highlight action to be undertaken by management. The ACOP states that safety representatives can inspect every three months, or more frequently by agreement, as long as they notify the employer in writing“* (TUC, 2014a, S. 31 ff.). Und gemäß der jüngsten Umfrage des britischen Gewerkschaftsdachverbandes (TUC) unter gewerkschaftlichen health and safety representatives geben 79% der Befragten an, dass sie mindestens einmal pro Jahr eine Arbeitsplatzinspektion durchgeführt haben (ebd.). Bezogen auf die (generelle) Gefährdungsbeurteilung sind allerdings nur 28% zufrieden mit der Einbeziehung seitens des Arbeitgebers (ebd., S. 6).

In *nicht mehrheitlich gewerkschaftlich organisierten Betrieben* werden Arbeitsschutzbeauftragte gewählt, wenn der Arbeitgeber die Beschäftigten nicht direkt konsultiert. Nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitsschutzbeauftragte haben weniger Befugnisse als die von der Gewerkschaft ernannten, da sie keine Betriebsbegehungen durchführen können. Und sie können, im Gegensatz zu den gewerkschaftlichen Sicherheitsbeauftragten, auch nicht vom Arbeitgeber verlangen, einen Sicherheitsausschuss einzurichten⁸⁸.

Bemerkenswert ist, dass die britische Arbeitsschutzbehörde HSE (Health and Safety Executive) unter dem Eindruck des zurückgehenden gewerkschaftlichen Einflusses Forschungsprojekte zur Beteiligung der Beschäftigten im Arbeitsschutz an „non-unionised workplaces“ initiiert hat. Dabei betont sie die Verbindung der Beteiligung der Beschäftigten mit dem jeweiligen Geschäftsmodell der Unternehmen (business framework): *„Although trade unions insist that the 1977 regulations are the best path for consultation, the percentage of workplaces where unions are recognized has declined markedly since the 1970s, which means that the 1977 Regulations are irrelevant in these workplaces. Our research shows also that beneficial worker involvement in health and safety is perfectly feasible in non-unionised workplaces, although in most cases it is likely to follow the employer’s agenda and be confined to the implementation end of the spectrum rather than anything approaching joint planning and collaborative decision-making (Union*

87 Zur soziodemografischen und regionalen Struktur sowie zur langfristigen Entwicklung der Gewerkschaftsmitgliedschaft in Großbritannien siehe https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/431564/Trade_Union_Membership_Statistics_2014.pdf [Stand 07.10. 2015]

88 <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Laender/Vereinigtes-Koenigreich/Arbeitsschutz> [Stand 07.10.2015]

safety representatives are much more likely to be empowered to set agendas and be challenging.) The HSE, because of its regulatory role, has tended to focus on promoting employers' duties to consult, although this has been more a matter of persuasion and aspiration than formal enforcement. Although this provides a platform for employers to develop wider employee involvement, it is also clear that the current economic climate requires employers to have a clearly identified path to worker involvement that is linked to their existing business framework.” (HSE, 2010, S. 5).

Aus einer übergreifenden europäischen Perspektive schätzen Arbeitsforscher diesen Ansatz allerdings kritisch ein: *„There is also some evidence that the decline in access to union representation extends to representation on health and safety measures, and there is no evidence to suggest that statutory measures to provide consultation and representational rights for non-trade unionists have had any significant impact.“* (Walters et al., 2013, S. 16).

Bezüglich der Partizipation der Beschäftigten in **Spanien** sieht das 1995 verabschiedete Arbeitsschutzgesetz vor, dass in Betrieben mit über fünf Beschäftigten Sicherheitsbeauftragte vertreten sein sollen, die von den Mitarbeitervertretern ernannt werden. Sie haben weitgehende Überwachungs-, Untersuchungs- und Beratungsrechte und können z.B. den Sicherheitsausschüssen, die in Betrieben mit mindestens 50 Beschäftigten zu bilden sind, Vorschläge zu Sicherheit und Gesundheitsschutz machen. Darüber hinaus können sie dem Sicherheitsausschuss vorschlagen, *„einen Beschluss zur Einstellung der Arbeit bei unmittelbarer und schwerer Gefahr nach Art. 21 des Gesetzes zu fassen“* (Kothe, 2005, S. 24).

Außerdem genießen die Vertretungsorgane im Bereich des Arbeitsschutzes und die betrieblichen Arbeitnehmervertretungsorgane besondere Rechte gegenüber den Arbeitsschutzbehörden. Sie können u.a. die Arbeitsschutzbehörden einschalten, wenn sie die vom Arbeitgeber ergriffenen Arbeitsschutzmaßnahmen für unzureichend halten. Dieses Recht steht auch einzelnen Beschäftigten und ihren Repräsentanten zu. Die Sicherheitsausschüsse *„sind paritätisch zusammengesetzt (...) An den Versammlungen der Ausschüsse können mit Rederecht – jedoch ohne Stimmrecht – die Gewerkschaftsdelegierten und die jeweiligen Sicherheitsfachkräfte des Unternehmens teilnehmen (...) Das Komitee hat nach Art. 39 des Gesetzes umfassende Kompetenzen und Befugnisse zur Beratung aller offenen Fragen bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Bewertung der jeweiligen Pläne und Programme zur Prävention im Unternehmen. Das Komitee kann auf der Grundlage der jeweiligen Berichte dem Arbeitgeber geeignete Schutzmaßnahmen vorschlagen (...) Bei betrieblichen Untersuchungen der Arbeitsaufsicht werden die Sicherheitsdelegierten und die Mitglieder des Komitees für Sicherheit und Gesundheit herangezogen; ihnen werden auch in der Folgezeit*

die Ergebnisse der jeweiligen Inspektion und die sich daraus ergebenden Maßnahmen mitgeteilt“ (ebd., S. 24).

Während im Durchschnitt der europäischen Union an ca. zwei Dritteln aller Arbeitsplätze Sicherheitsbeauftragte vorhanden und/oder Sicherheitsausschüsse eingerichtet sind, liegt der entsprechende Wert für Spanien mit ca. 43% deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. Dabei ist die Vertretungsdichte geringer in kleinen Betrieben und in Bereichen mit einem hohen Anteil prekärer Beschäftigung; überdurchschnittlich ausgeprägt ist sie in größeren Betrieben, in der Industrie und im öffentlichen Sektor (Ollé-Espluga, Menéndez-Fuster, et al., 2014, S. 339).

Rolle der Mitarbeitervertreter auf betrieblicher Ebene

Als Aufgaben der Mitarbeitervertreter im Rahmen des (allgemeinen) Arbeits- und Gesundheitsschutzes wurden von Milgate und Kollegen folgende Aktivitäten identifiziert⁸⁹: „*inspection of the workplace, accompanying an inspector during workplace inspection, liaising with the employer and accessing the employer’s OHS information, referring appropriate matters to the health and safety committee if one exists, keeping up to date with safety and health information, liaising with employees regarding matters concerned with health and safety*“ (Milgate, Innes, & O’Loughlin, 2002, S. 284). Das health and safety committee hat die Aufgabe, dabei zu unterstützen „*to develop, implement, review and make recommendations on OHS measures (e.g. develop relevant policies and procedures); examine and discuss reports by health and safety representatives; facilitate consultation and cooperation between employer and employees regarding OSH matters; and assist in the dissemination of OHS information*“ (Milgate et al., 2002, S. 284). Ollé-Espluga und Kollegen identifizieren als Aufgaben gemäß der spanischen Gesetzgebung die Zusammenarbeit mit dem Management, die Motivierung der Mitarbeiter zur Umsetzung der Regelungen, Beratung des Managements und Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Regelungen: „*collaborating with a firm’s management to improve preventive actions, promoting and furthering workers’ cooperation in the enforcement of the regulations on the prevention of occupational risks, being consulted by the employer, and performing surveillance and control over the fulfillment of the risk prevention legislation*“ (Ollé-Espluga, Menéndez-Fuster, et al., 2014, S. 339).

89 Die Ausführungen gehen aus von den Bedingungen in Australien, sind aber auch auf europäische Verhältnisse übertragbar.

In den Fallstudien beschrieben die Interviewpartner folgende Aufgabenbereiche für die Mitarbeitervertreter im Zusammenhang mit der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen (und im Rahmen der Stressprävention, die in der betrieblichen Praxis oft nicht davon abgegrenzt wird):

Tabelle 5.2: Aktivitäten der Mitarbeitervertretung

Aktivitäten der Mitarbeitervertretung	Dimensionen
Information	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgruppenspezifische Kommunikationsstrategie entwickeln (in Abhängigkeit von Funktion – Mitarbeitervertretung, mittleres Management, Top-Management und Beschäftigte - und Berufsgruppe)
operative Prozess-durchführung	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung an der Durchführung der Belastungsanalyse (Befragung, Fokus-Gruppen, Arbeitsplatzbegehungen) • proaktive Vorschläge und inhaltliche Mitgestaltung bei der Maßnahmenentwicklung • Planung von Schulungen
strategische Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Verhandeln mit den Stakeholdern (zu Themen wie der Durchführung der Analyse, Umsetzung von Maßnahmen, Kontrolle der Umsetzung) • Mobilisierung von Mitarbeitern • Koalitionen mit internen Akteuren (z.B. Unterstützer im mittleren Management) • Bei Bedarf Hinzuziehen von externen Akteuren • Erstellung von Leitfäden, policies, Vereinbarungen mit den Arbeitgebern • strategische Planung (Integration in vorhandene Prozesse, Abstimmung mit anderen Bereichen wie z.B. Human Resources)
Kontrolle	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung der Management-Qualifikation (Schulungen) • Kontrolle der Durchführung und Auswertung der Befragungen • Kontrolle der Umsetzung (u. U. Unterstützung der Arbeitsschutzaufsicht) • Durchführung der Wirksamkeitskontrolle • kritische Reflexion der Wirksamkeitskontrolle
Beratung von Mitarbeitern	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Beratung der Mitarbeiter bei (persönlichen) Problemen

Schweden

In den beiden schwedischen Fallbeispielen arbeiten Mitarbeitervertreter und Management eng zusammen.

Im schwedischen Krankenhaus führen gewerkschaftliche Mitarbeitervertreter und Führungskräfte ein Mal jährlich gemeinsam die Gefährdungsbeurteilung durch, die *ganzheitlich* (d.h. in Bezug auf alle Belastungsfaktoren) durch Arbeitsplatzbegehungen umgesetzt wird: *„Well, the safety inspections are usually conducted by the manager and one union representative. And they walk around and document everything that is working or not working. And they do two parts, it's a physical and a psychosocial safety inspection. And it could be anything from faulty wiring to the ergonomics of chairs or, I mean, air quality, stress, anything actually. It depends on the workplace. But they do it together once a year and they write it down. Every action becomes a Kaizen note. And that list is reported to HR and they send it forward the authority, if needed.“* (SW1_A2: 21). In jeder Abteilung gibt es betriebliche gewerkschaftliche Mitarbeitervertreter und einen „Hauptschutzbeauftragten“ (Sicherheitsbeauftragten / Skyddsombud) der Gewerkschaft, der ein Mal monatlich in das Krankenhaus kommt und ansonsten als externer Ansprechpartner zur Verfügung steht (SW1_A1: 19). Wenn die Zusammenarbeit mit der Leitung nicht funktionieren würde, könnte die Gewerkschaftsvertreterin sich an den „Hauptschutzbeauftragten“ wenden, um Unterstützung zu erhalten (SW1_B3: 15).

Der Mitarbeitervertreter im Produktionsbetrieb nimmt eine Bedeutungssteigerung des Themas wahr, was auch daran erkennbar ist, dass sich die Gruppe der Sicherheitsbeauftragten (Skyddsombud) in den letzten Jahren nahezu verdoppelt hat (von 23 auf ca. 40). Auf diese Weise sind sie stärker in den Abteilungen vertreten, insgesamt wären aber aus seiner Sicht weitere Mitarbeiter notwendig, um die Bereiche besser abzudecken. Die Anzahl der Sicherheitsbeauftragten legen die betrieblichen Gewerkschaftsvertreter selbst fest *„No, we don't have to ask them [the management]. (...) I just tell them 'Now we have some more.' (...) The top management says we cannot negotiate with each person, we have to have a good union that we can negotiate with. And we also have to have people everywhere who know the business in that area, so they know 'Aha, we're going to do that change and those questions are coming up'“* (SW2_B1: 33).⁹⁰

90 Der Mitarbeitervertreter versucht unter den Mitarbeitern weitere Sicherheitsbeauftragte mit Unterstützung der Personalabteilung für die Aufgabe zu rekrutieren, was aber aufgrund des hohen Arbeitsaufkommens schwierig ist: *„The biggest problem I think today is that everybody is so stressed, they have 100, 110, 120 percent with work, so it's difficult to find time to work with those matters.“* (SW2_B1: 33).

Sicherheitsbeauftragte stehen den Managern bei Bedarf bei der Durchführung der jährlichen Gefährdungsbeurteilung unterstützend zur Seite: „*Do you have any questions about it?*“ (...) *Maybe a week before. And then they contact one of us. (...) we go through the checklist together with a manager or if the manager says that somebody else should take care of it, so they do it together and if there are any negative things then you have to have a plan to change it, you're the one who is responsible (...) and we are involved in this all the time*“ (SW2_B1: 12). Auch bei Veränderungsprozessen (Reorganisationen etc.), die einzelne Personen oder Gruppen in großem Ausmaß betreffen, sollte ein Sicherheitsbeauftragter beteiligt sein, um die physischen und psychosozialen Aspekte zu prüfen; „*we send out letters ,This will be changed and the risks are those, what do I think about it?*“ *And if we don't get any answers or if it's only positive (...) they can go on with the change*“ (SW2_B1: 12f.). Sicherheitsbeauftragte sind auf allen Hierarchie-Ebenen vertreten, führen als betriebliche Gewerkschaftsvertreter Verhandlungen und prüfen die Auswirkungen auf das Arbeitsumfeld. In einigen Abteilungen im F&E Bereich gibt es wöchentliche Verhandlungen zwischen den betrieblichen Gewerkschaftsvertretern, Managern und der Personalabteilung.

Die Mitarbeiter können sich an die Sicherheitsbeauftragten wenden, wenn sie unter Fehlbelastungen leiden. In solchen Fällen bietet der interviewte freigestellte (bzw. hauptamtliche) gewerkschaftliche Mitarbeitervertreter seinen gewerkschaftlichen Kollegen an, dass er die Interessenvertretung dieser Beschäftigten bei Bedarf übernehmen kann, da er aufgrund seiner Stellung in konflikthaften Situationen leichter gegenüber dem Management agieren kann. Zugleich kann er damit die nicht-freigestellten Mitarbeitervertreter vor möglichen Nachteilen infolge ihrer Beteiligung an einem Konfliktfall mit dem Management schützen.

Auch die Kontrolle der Qualifizierung fällt in den Aufgabenbereich der Mitarbeitervertretung. Vor einigen Jahren haben sie festgestellt, dass viele Manager trotz gesetzlicher Vorgabe keine Fortbildung zu Fragen des Arbeitsumfeldes absolviert hatten⁹¹. Daraufhin hat das Top Management Druck ausgeübt, die Schulungen nachzuholen „*it's a must, you must do this, otherwise because in the law it says that if you don't have the correct education the delegation from the manager above doesn't work. (...) a lot of managers had to participate in that training. It was good that it was a must.*“ (SW2_B1: 13). Diese Fortbildungen beziehen physische und psychische Aspekte mit ein und sind für Mitarbeitervertreter und Manager identisch. Die Manager müssen alle 3 Jahre einen Auffrischkurs machen, um sich über mögliche Veränderungen zu informieren.

91 Die Verantwortung geht dann laut Mitarbeitervertreter an den Vorgesetzten über und falls dieser ebenfalls keine Fortbildung absolviert hat, an das Top Management.

Die Förderung der Management-Kenntnisse wird auch auf übergeordneter staatlicher Ebene als wichtiger Präventionsfaktor angesehen. Daher sieht die aktuelle schwedische Gesetzes-Novelle eine Stärkung dieses Bereichs vor: *„Dadurch, dass der Arbeitgeber Kenntnisse über die Risiken für eine gesundheitsschädliche Arbeitsbelastung und mögliche vorbeugende Maßnahmen erhält, wird es für den Arbeitgeber einfacher, aufmerksam zu sein (...) Dem Arbeitgeber wird außerdem aufgezählt, in Bezug auf welche Fragen er sich vergewissern muss, damit die Arbeitnehmer spezifischeres Wissen über den Inhalt des Arbeitsauftrags bekommen.“* (SW_Dok_E2: 10)

Die Mitarbeitervertretung hat ausgeprägte Rechte in Bezug auf den Arbeitsschutz: Wenn es sich um eine verbindliche Regelung handelt oder gegen das Gesetz verstoßen wird, kann sie eingreifen und sogar die Produktion stoppen. Ansonsten kann sie auch die Arbeitsschutzinspektion zu Hilfe holen, die eine eigene Prüfung durchführen und der Mitarbeitervertretung Rückhalt geben kann (s.o.). Die Reichweite des Einflusses der Mitarbeitervertretung hängt allerdings aus Sicht des Mitarbeitervertreters auch in hohem Maße von der Kooperationsbereitschaft des Managements und der Personalabteilung ab⁹². Dabei sieht er die Akzeptanzprobleme weniger beim Top-Management als beim mittleren Management: *„I'm just taking it up from time to time that we should work more with this. I'm trying to change their mind or change their thoughts about it, but I don't think the Top Management does really have a problem with this, it's (...) the first line managers.“* (SW2_B1: 10). Insgesamt arbeiten die Gewerkschaftsvertreter, das Management und die Personalabteilung beim Thema psychosoziales Arbeitsumfeld jedoch eng zusammen. Andere Themen werden konfrontativer verhandelt (SW2_B1: 6). Für den Mitarbeitervertreter ist diese Rollenambiguität nicht unproblematisch – einfacher wäre eine Konzentration auf einen Bereich: *„it's difficult for me to know what hat I have on, because it could be both, it could be somebody who feels very bad and very stressed, but who needs both, help on negotiations with his manager or something and then I can be there with both hats on. (...) it would be better if I only worked with environmental matters and stress related things, it would be better for me.“* (SW2_B1: 7)

Der wissenschaftliche Experte bestätigt die ausgeprägte Mitbestimmung der Sicherheitsbeauftragten. Wenn das Management nicht kooperiert, können sie

92 Als Beispiel beschreibt er einen Fall, wo die Mitarbeitervertreter einer Abteilung - mit schlechten Ergebnissen in der Mitarbeiter-Befragung - mit der psychosozialen Checkliste in die Tiefe gehen wollten. Vom früheren Personalmanager der Abteilung wurde das abgewiegelt, die neue Leitung ist dagegen viel offener für die Thematik und unterstützt eine vertiefende Analyse (SW2_B1: 17).

sich an die Arbeitsschutzaufsicht wenden und sogar die Arbeit niederlegen: *„In theory safety reps have quite strong rights. So if they are supported enough and if they dare to stick out the lex enough they can push quite strongly for actions against psychosocial risks. They can call in the labour inspectorate, if they have given their managers or employers a formal request to do something against the problem, for example that in the school districts half the teachers have sleeping problems because of stress. And if they receive a very weak answer or no answer from the employer, they have the right to ask the labour inspection to come and they nearly always do come.“* (SW_E1: 6). Wie die beiden Fallstudien auch nahelegen, wird von diesen Rechten jedoch im Allgemeinen kein Gebrauch gemacht, insbesondere was psychosoziale Risiken betrifft. Die ausgeprägten Informations- und Beratungsrechte geben den Sicherheitsbeauftragten eine hohe „normative Macht“. Ihr realer Einfluss hängt jedoch auch ab vom Arbeitsmarkt, dem Einfluss der Mitarbeiter und vom Training und Kenntnisstand der Mitarbeitervertreter und von der Unterstützung durch die Gewerkschaften (Walters et al., 2012, S. 104).

Dänemark

Die Mitarbeitervertretung ist in Dänemark auf verschiedenen Ebenen beteiligt (Steuerung und operative Umsetzung). In allen Unternehmen waren bereits Partizipationsstrukturen vorhanden, in die die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen eingebettet werden konnte.

Die Arbeitnehmervertretung im Krankenhaus ist auf mehreren Ebenen in den Prozess eingebunden. Abteilungsübergreifend finden regelmäßige Treffen mit dem Leiter der Arbeitsschutzabteilung statt, um sich abzustimmen *„ich sehe das eher, dass er also auch den Bedarf hatte, sich mit uns noch mal auszutauschen“* (DK1_B1: 23). Die Mitarbeitervertretung ist außerdem Teil des Gremiums, in dem die übergeordneten Leitfäden genehmigt werden, z.B. der Leitfaden für das psychosoziale Arbeitsumfeld.

Auf Stationsebene⁹³, wo das Engagement der Stationsleitung sehr ausgeprägt war, wurde der Mitarbeitervertreter nicht als überaus proaktiv beschrieben. Dort bestand seine Rolle nach eigener Beschreibung eher darin, die Mitarbeiter individuell zu unterstützen und ihren Interessen auch in solchen Fällen Gehör zu verschaffen, wo die Mitarbeiter *„beim Management selber oder Vorgesetzten nicht durchkommen“* (DK1_B1: 20). Es wurde großer Wert auf eine heterogene Zusammensetzung der Arbeitsschutzgruppe gelegt. Der Stationsleiter bezeichnet es als günstigen Zufall, dass *„gerade Wahlen [anstanden], dass diese Arbeitsschutz-*

93 Im Rahmen der Fallstudie fand auf dieser Station eine vertiefende Befragung statt.

gruppe neu besetzt werden sollte. (...), wobei es jedoch schwierig war, Leute in dieser Arbeitsschutzgruppe zu beteiligen.“ (DK1_A1: 8). Die frühere Gruppe bestand vor allem aus [Spezialisten der Abteilung] und Pflegekräften. Um auch andere Berufsgruppen wie Ärzte und Krankenträger stärker zu beteiligen, konnten die Mitarbeiter nun nur Vertreter ihrer eigenen Gruppe wählen. Die Vielfalt war aus inhaltlichen und organisatorischen Gründen wichtig, damit *„dann die zuständige Leitung auch die Möglichkeit sicherstellt, dass dieses Gremium sich treffen kann, also dass da auch Raum geschaffen wird, sich in der Gruppe zu treffen.“* (DK1_A1: 8). Durch dieses Vorgehen waren auch *„die Ärzte mit an Bord“*, die mittlerweile die Vorteile erkannt hatten, sich an dem Gremium zu beteiligen, weil sie dort ihre gruppenspezifischen Probleme ansprechen konnten.

Im Produktionsbetrieb rief der Mitarbeitervertreter zu Zeiten des früheren, als autoritär beschriebenen (Interims-)Geschäftsführers die Mitarbeiter dazu auf, die Arbeit niederzulegen. Er brachte die Problematik des Führungsstils auch später immer wieder auf die Tagesordnung. Welche spezifischen Beiträge er ansonsten leistete, geht nicht aus den Interviews hervor, da die Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitervertretung und Management im AMSU-Ausschuss sehr eng war und nicht einzelnen Akteuren zugeordnet wurde. Beim AMSU-Ausschuss (Arbejdsmiljø- og samarbejdsorganisation) handelt es sich um eine gemeinsame Organisation aus Arbeitsschutz- und Kooperationsausschuss. Die Arbeitsschutzorganisation besteht insgesamt aus vier abteilungsbezogenen Unterausschüssen (Produktion, Verpackung, Wartung und Planung/ Qualitätssicherung) und dem übergeordneten AMSU-Ausschuss, dem der Molkereichef vorsitzt. Sie treffen sich 6 Mal pro Jahr in diesem Ausschuss. Im Vorfeld dieses übergeordneten Ausschusses tagt der AMSU in den einzelnen Abteilungen. Für diese Tagungen gibt es eine feste Tagesordnung. Einmal im Jahr gibt es einen zweitägigen „Jahresrückblick“ (Klausur außerhalb des Betriebs), in dem Bilanz gezogen wird und der Handlungsplan für das neue Jahr beschlossen wird. Ein fester Punkt sind psychosoziale Aspekte. Die Arbeitsschutz-Leiterin betont diese Organisationsform als Besonderheit des eigenen Betriebs auch im Vergleich zu anderen Standorten. Das Thema Arbeitsschutz hat intern einen hohen Stellenwert, was unter anderen durch die Zusammenlegung der beiden Bereiche deutlich wird. Die Zusammenlegung war nur möglich, weil die Themen von *„sämtlichen dort vertretenen Repräsentanten mitgetragen werden. Das heißt, der Vertrauensmann muss sich auch für Arbeitsschutzfragen einsetzen können und diese wichtig finden.“* (DK2_A1:22). Außerdem musste sie zunächst von der Gewerkschaft genehmigt werden, was sie an anderen Produktionsstandorten nicht getan hat, *„denen fehlte die nötige Reife“*. (DK2_A1:22).

Gründe und Vorteile für das Zusammenlegen sieht sie darin, dass in beiden Gremien ohnehin dieselben Personen vertreten waren und es viele Über-

schneldungen in den behandelten Themen gab. Das Zusammenlegen ermöglicht aus ihrer Sicht eine bessere interne Verbreitung der Informationen, eine Ressourceneinsparung und eine leichtere Beschlussfassung in strategischen Fragen: *„da ist es einfacher, also zum Beispiel auch psychosoziale Sachen, die müssen im Betriebsrat besprochen werden, die müssen aber auch im Arbeitsschutzausschuss erörtert werden. Und da ist es sinnvoller, dass (...) sofort alle alles auf einmal und gleich erfahren, als dass es einmal da gesagt wird und vielleicht anders da. (...) auch dass man da viel mehr Leute hat, um dann diese Nachrichten auch wieder nach Hause zu nehmen, also zurückzutragen ins Unternehmen und in die Abteilungen. Und es ist ressourcensparend. Und auch so, (...) also im Unternehmen die Politik für krankheitsbedingte Abwesenheit oder für Mobbing, also diese Strategien, die Ansätze, die man da hat, die werden also beschlossen, einmal in diesem Arbeitsschutzausschuss und dann auch im Betriebsrat. Und da ist es viel leichter, wenn das sofort alles in einem Organ dann behandelt und genehmigt wird.“* (DK2_A1: 21-22). Durch den gemeinschaftlichen Ausschuss ist der Austausch verbessert und Entscheidungen werden schneller umgesetzt, *„dadurch schreiten wir wesentlich schneller voran. Ich habe mich in meinem früheren Arbeitsplatz auch mit Arbeitsschutz befasst und in einem Arbeitsschutzausschuss gesessen, wo wir auch NFA⁹⁴-Erhebungen durchgeführt haben, mehrmals. Und wir haben unser Ding gemacht, sozusagen und der Betriebsrat und die Geschäftsführung, die haben ihres gemacht, zum Teil gleichlaufend und parallel, weil wir nicht wussten, was die anderen tun. Da gab es keinen Kontakt.“* (DK2_A1: 34). Neben den abteilungsspezifischen Gruppen gibt es zu verschiedenen Themen auch abteilungsübergreifende Gruppen, die in einem Handlungsplan festgehalten werden. Die breite Beteiligung aller Abteilungen sieht die Arbeitsschutz-Leiterin auch als Besonderheit des Standortes im Vergleich zum Gesamtkonzern, die zu einer höheren Akzeptanz und Nachhaltigkeit beiträgt. *„In den Aufgaben, die AMSU löst, sind sämtliche Abteilungen involviert und arbeiten mit. Die Lösungen werden stärker akzeptiert und sind auch viel besser verankert.“* (DK2_A1: 26).

Die Mitarbeitervertreterin im Hotel setzt sich sehr aktiv für die Gestaltung des Arbeitsumfelds ein, insbesondere was die Vorbeugung physischer Gefahren betrifft. Das psychosoziale Umfeld beschreibt sie als sehr positiv. Zwischen physischen und psychischen Belastungen sieht sie eine enge Verknüpfung: *„wenn man sich körperlich zu sehr belastet, dann tut es irgendwann irgendwo weh. Und dann wird das auch eine psychische Auswirkung haben.“* (DK3_B1: 36).

94 Die dänische Bezeichnung des COPSOQ

Die Mitarbeitervertreter sind Teil der Arbeitsschutz-Organisation und dort paritätisch vertreten. Im „Kooperationsausschuss“⁹⁵ (Samarbejdsudvalg) sind die Mitarbeitervertreter deutlich überrepräsentiert, was für Dänemark nach Einschätzung der Befragten unüblich ist. Betriebsräte haben einen geringeren Einfluss als die Mitarbeitervertreter in den Ausschüssen, teilweise überschneiden sich die Rollen aber: *„Also die Betriebsräte können eigentlich nur Empfehlungen aussprechen. Da sind wir nicht verpflichtet, diese Empfehlungen dann auch umzusetzen. Wogegen diese Ausschüsse, da sind wir verpflichtet, dem auch nachzukommen, was von dort an Vorgaben oder Empfehlungen kommen sollte.“* (DK3_A1: 76). Die (zusätzliche) Übernahme der Rolle als „Arbeitsumfeldvertreterin“ (Arbetsmiljøombud)⁹⁶ eröffnen ihr mehr Einflussmöglichkeiten, *„ich fand auch interessant, in Bezug auf meine Vertrauensarbeit auch diesen Winkel des Arbeitsumfelds mit einzubeziehen. Denn ich habe oft auch das Gefühl gehabt, dass man also diesen Arbeitsumfeldvertreter mehr einbezieht als man die Vertrauensperson einbezieht. Denn es ist auch gesetzlich vorgeschrieben, einen Arbeitsumfeldvertreter zu bestellen, wogegen die Bestellung eines Vertrauensmanns, das ist ja etwas, was wir selber, was die Mitarbeiter selber entscheiden, das wird uns also nicht auferlegt.“* (DK3_B1: 1). Das lag u.a. daran, dass die Rolle mit verbindlichen Terminen verbunden war: *„Als Arbeitsumfeldvertreter hatte man damals oder anfangs auf jeden Fall vier gesetzspflichtige Sitzungstermine. Und diese Pflicht besteht nicht mehr, aber wir haben hier lokal beschlossen, dass wir auch weiterhin viermal jährlich zusammen kommen.“* (DK3_B1: 3).

Im „Kooperationsausschuss“ (Samarbejdsudvalg) sind Mitarbeiter aus verschiedenen Berufsgruppen vertreten. Dabei hebt die Mitarbeitervertreterin den Austausch zwischen den verschiedenen Berufsgruppen im Vorfeld hervor. Dieser Austausch ist wichtig, um sicherzustellen, dass die Probleme aller Berufsgruppen Berücksichtigung finden: *„also dieser eine Vertreter, der Betriebsrat, der jetzt von unserem Hotel entsandt wird in den Konzernbetriebsrat, das ist ja eine Person, die nur aus einem Bereich stammt, also ich als Kellner weiß ja*

95 Dieser Begriff wird im Deutschen häufig mit „Betriebsrat“ übersetzt. Da der Begriff des Betriebsrats jedoch ein Fachbegriff für diejenigen Länder ist, in denen eine duale Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene stattfindet - eine gewerkschaftliche Vertretung und eine allgemeine Arbeitnehmervertretung - wird hier ein anderer Begriff verwendet. Der dänische „Samarbejdsudvalg“ ist kein Betriebsrat im deutschen Sinne, sondern ein „Kooperationsausschuss“ (Henssler & Braun, 2007, S. 267), der ein zusätzliches Verhandlungsgremium darstellt. Dieser Begriff wird auch in der deutschen Literatur verwendet. (Anmerkungen von Wolfhard Kohte am 15.12.2015)

96 Bei ESENER wird „Skyddsombud“ als Übersetzung für „Sicherheitsbeauftragter“ bzw. „health and safety representative“ vorgeschlagen (Rial-González et al., 2010, S. 147). Im Dänischen werden die Begriffe Arbetsmiljøombud/ Skyddsombud synonym verwendet (http://www.av.se/frago_rochsvat/745.aspx; Stand 14.07.2015).

nicht unbedingt, was genau in der Küche als sehr problematisch erlebt wird oder am Empfang. Und ja, was ich denn jetzt mitnehme und reintrage in den Betriebsrat an Problematiken, das ist dann ja unterschiedlich.“ (DK3_B1: 33).

Großbritannien

In den englischen Fallstudien füllen die Mitarbeitervertreter ihre Rolle unterschiedlich aus, insgesamt beschreiben sie sich jedoch als reaktiv bzw. überwiegend als Unterstützung der Mitarbeiter in individuellen Problemfällen.

Im Krankenhaus sind die gewerkschaftlichen Mitarbeitervertreter in der „*health and wellbeing*“ Steuerungsgruppe eingebunden, in der Problembereiche identifiziert, Probleme besprochen, Aktionspläne auf ihre Umsetzung geprüft und Strategien auf übergeordneter Ebene abgestimmt werden. Die beiden Mitarbeitervertreter helfen auch dabei, Problembereiche zu identifizieren, die vom sogenannten „Hotspot-Tool“ nicht erfasst wurden: *„we’ve got two that come along regularly from the union perspective. And they’re very supportive in terms of the work that we’re doing. So they play a role in terms of helping us identify areas which they consider-, which might not have been identified by the hot spot tool, they’ll often mention areas that they have some concern about, so they play a role, yeah.“ (UK1_A1: 15).* Das Hotspot-Tool erkennt Probleme reaktiv, die Gewerkschaftsvertreter erhalten Informationen von der Basis und können so frühzeitig auf Probleme hinweisen, bevor sie zu groß werden: *„But sometimes you get on the ground intelligence of things that are happening before the trigger levels go off. So they’re starting to hear in meetings that people are having difficulty at work. And it’s often before any of these, before mental health, sickness absence have become bad. So it’s really what they hear in meetings. Because the unions attend meetings around sickness absence, they attend meetings around disciplinary. So they get a lot of local intelligence about things that are almost predictive of team difficulties. So the hot spot tool is good, but it’s slightly reactive. The information that you get from unions is almost sort of what’s, what word am I looking for? You’ve got reactive and then you’ve got sort of, it’s almost preventive information.“ (UK1_A1b: 9).*

Im Unterschied zum Management beschreibt der Mitarbeitervertreter die eigene Rolle jedoch aufgrund der Unternehmensgröße als reaktiv: *„but if there’s a health and safety issue in the workplace until there’s an issue J. [union representative] probably won’t get involved. You know, so and then when there’s an issue J. gets involved in saying, ‘You need to do this, you need to do that,’ and then an action plan’s put in place it gets done and that’s generally how it works. The problem with trade unions is we’re very reactive, you know, it’d be nice to be more proactive, but often we only pick things up when something goes wrong.*

We got so many members it's, that's the only way we can really operate. Not ideal but practically that's the only way we can work at the minute members come in, let's say we've got an issue and we try and help sort it out.” (UK1_B2: 6). Die Verteilung auf viele verschiedene Standorte erschwert es zusätzlich, proaktiv zu agieren, deshalb werden sie eher reaktiv, d.h. auf Anfragen der Mitarbeiter, tätig : „Generally the main thing for us is sort of like workloads and relationships really. We get heavy-handed managers sometimes and that causes staff stress, management styles. But generally speaking what we'll say in [hospital] is, we're always going to be reactive as a trade union, because we basically represent members. So members come to us with their problems and we try and deal with them. So it's very hard to say the proactive side because in the ideal world we'd love to be proactive, but the reality is we're only a handful of reps and we've got [many] odd sites, a large geographical. It's just, you know, impossible to be as proactive as we'd like to be. If we were like a small trade union on one building then it's a lot easier to be proactive, I think. (...), if the trust would manage just one site, one building then that's all the staff they had, then it's first easier to be proactive and everything, isn't it? Because you're there all the time, you get to know all your staff, you can deal with things as they turn up, you can nip them in the bud. But it's not so easy when you got [many] sites over [many] odd miles squared.” (UK1_B2: 23-24).

Die gewerkschaftlichen Mitarbeitervertreter sind überwiegend bei individuellem Stress risk assessment (siehe Kapitel 8) einbezogen (neben dem betroffenen Mitarbeiter, Manager und dem zuständigen Vertreter der Personalabteilung), beteiligen sich an der Befragung der Mitarbeiter und kontrollieren, ob vereinbarte Maßnahmen umgesetzt wurden - was ihrer eigenen Aussage nach im Allgemeinen der Fall ist. Vereinbarungen gehen außerdem an den betrieblichen Gesundheitsschutz (Occupational Health), wo der Verlauf dokumentiert wird. Aufgrund seiner Erfahrung und seines Wissens über die Management Standards kann der Mitarbeitervertreter das Management und die Personalabteilung unterstützen: *„when I have been involved in individual stress risk assessments, I generally kind of know more about the management standards than what the manager and HR rep do. So in fairness it is normally a kind of a situation where I kind of am able to support them and guide them through the process, around the different areas and what needs to go where and what control measures will be put in place. So it is very much a kind of a partnership work“ (UK1_B1: 21). Er unterstützt aber auch die Mitarbeiter, wenn sie Bedenken vor dem Gespräch haben, führt Vorgespräche mit ihnen und vertritt ihre Position in den Treffen.*

Der andere gewerkschaftliche Mitarbeitervertreter beschreibt verschiedene Herangehensweisen im Umgang mit psychosozialen Belastungen (überwiegend aus der individuellen Beratung): zunächst wird versucht, die Probleme im Dialog

(z.B. mit dem Management) informell zu klären. Ist dieses Vorgehen erfolglos, dann werden - selten - auch rechtliche Mittel genutzt: *„And then generally, I mean there's different ways you can sort it out, you can arrange a meeting with a manager and talk about the issues. If the manager puts a block up, if you like, and doesn't really listen then you've obviously got the grievance procedure, then submit a grievance and about their concerns. So I mean, all our work is going through processes, so you know, if someone says it's a relationship issue and they feel like they're getting bullied, we're trying to get-, sit down and talk about the issues and see if we can sort it out informally. If we can't we might have to put a dignity at work in. If it's the way a manager is treating their staff it may be that they may have to put a grievance in. So a lot depends on what the issue is. Health and safety issues are probably more likely be dealt with under grievanc-es. But again they're quite rare.”* (UK1_B2: 7).

Die Mitarbeitervertretung kontrolliert, ob „policies and procedures“ im Umgang mit Krankheit und mit betrieblichen Veränderungen eingehalten werden und ob die Mitarbeiter die vorgesehene Unterstützung erhalten: *„We just, we're just make sure that with any change process or, you know, anyone's going through the sickness policy that, you know, policies and procedures are followed, you know, and staff are given support. Because there's an obligation on staff, you know, to manage their health and safety and mental health is part of health and safety as in the same ways, you know, like, you know, tripping the cables and things like that, you know? So we're just making sure that the staff adheres to health and safety that, you know, staff are properly supported, that policies and procedures are followed, that's really our rule.”* (UK1_B2: 4).

Im Produktionsbetrieb steht die individuelle Betreuung der Gewerkschaft-Mitglieder bei Problemfällen für die Mitarbeitervertreter im Vordergrund. In diesem Zusammenhang hat der Befragte mehrere Fälle begleitet, in denen er Mitarbeiter mit psychischen Erkrankungen unterstützte. In einem Fall handelte er nach Absprache mit seinem „trade union manager“ eine Abfindung aus (UK2_B1: 6f.). Der Gewerkschaftsvertreter ist nicht Mitglied des Health and Safety Committees⁹⁷, über die aktuelle Zusammensetzung des Gremiums ist er nicht informiert: *„Yeah, a former representative was on it. A gentleman called A. D., I don't know if he's on it. I had a meeting with [Head of HR]. There'd be members of the trade union that are probably on it.“* (UK2_B1: 13).

Der Mitarbeitervertreter nutzt die Unterstützung der Gewerkschaft, um sich z.B. in rechtlichen Fragen abzusichern, wenn er Mitarbeiter berät. Sie könnte aus seiner Sicht jedoch ausgeprägter sein; *„And I've had like three hours taken out of my day yesterday to discuss cases that are ongoing. Now I contacted my area*

97 In dem Committee ist ein (nicht gewerkschaftlich organisierter) Mitarbeitervertreter beteiligt, der jedoch nicht im Rahmen der Fallstudie befragt werden konnte

organizer about one, because I was unsure of the course of action that we needed to take for that member. And I waited for over six and a half hours for a response. (I_: Okay). So, you know? It's a bit hit and miss (I_: Yeah), you know what I mean? And I appreciate that he's got about another twenty sites that he has to go and visit and he may be sitting with somebody who's facing the sack, or dismissal. And he could have been, he could be in a court in a tribunal court, he could be in a thing if there's been a- I mean I know that he's been in inquests like deaths and stuff in the workplace and stuff like that. So you know, he's a busy man, but, you know, as for relieving stress might, you know“ (UK2_B1: 14). Insgesamt gibt es seiner Wahrnehmung nach keine gut organisierte Unterstützung zu diesem Thema, da es für die Gewerkschaft keine hohe Priorität habe. Fachliches Wissen (insbesondere zu psychischen Erkrankungen) hat er sich selbstständig erarbeitet. Ressourcen stehen ihm nur eingeschränkt zur Verfügung: Er wird von seiner Firma zwar für Fortbildungsveranstaltungen der Gewerkschaft freigestellt⁹⁸, für seine gewerkschaftliche Arbeit wird er nach eigener Angabe jedoch nicht bezahlt: „As somebody-, the other thing is there is no financial payment for what I do as a union rep.“ (UK2_B1: 14).

Die Leiterin der Personalabteilung beschreibt die Gewerkschaften bzw. deren betriebliche Repräsentanten als äußert passiv (auf die Frage, was sie machen würden, antwortet sie mit der Gegenfrage „*what do they NOT do?*“ UK2_A2: 25). Die Fachkompetenz der gewerkschaftlichen Mitarbeitervertreter in Bezug auf das Thema psychosoziale Belastungen wird von der Personalabteilung gering eingeschätzt, ihnen fehle die Ausbildung und das strategische Bewusstsein, sie sehen nicht „das größere Bild“. Von den Mitarbeitervertretern werden keine proaktiven Vorschläge gemacht bzw. das Thema auf strategischer Ebene ins Gespräch gebracht: „*Yes, yes, yes. So it would all come from us (I_: Okay). So just trying to think of anything that L. [union representative] hasn't put in, you know, the cases. Can't think of anything that L. has actually suggested, that we've actually taken on board. No, I can't.*“ (UK2_A2: 27).

Spanien

Die Mitarbeitervertreter in den drei spanischen Fallbeispielen sind sehr aktiv und bringen das Thema in ihren Organisationen aktiv voran, teilweise zunächst gegen den Widerstand des Managements. Dort, wo die Unterstützung des Managements gering ausgeprägt war oder fehlte, griff die Mitarbeitervertretung auf ex-

98 bisher fand aber noch keine Veranstaltung statt, die auf psychosoziale Belastungen fokussierte (UK2_B1: 14)

terne Unterstützung (v.a. durch die Gewerkschaft und die staatliche Arbeitsschutzaufsicht) zurück.

Im Krankenhaus war die Arbeitsschutzaufsicht auf Druck des Betriebsrats eingeschaltet worden. Der Betriebsrat prüfte, ob die zeitlichen Vorgaben der Arbeitsschutzaufsicht eingehalten wurden und meldete Abweichungen an sie zurück. Aus Sicht des Betriebsrats wird die Zusammenarbeit mit dem Management aufgrund von deren Offenheit einerseits positiv geschildert, wobei sich der Betriebsrat (mit gewerkschaftlicher Unterstützung) den aktiven Part in dem Prozess zuschreibt. Andererseits kritisiert der Betriebsrat die fehlende Führungskompetenz der Management-Ebene: *„Ja also, der Betriebsrat war schon immer aktiv. Aber das waren keine Personen mit Gewerkschaftserfahrung. Da haben wir uns auch selbst noch beraten müssen und daraufhin wurden wir auf Herrn [Mitarbeiter eines gewerkschaftlichsnahen Forschungsinstituts] und andere verwiesen. Und vieles, was hier erfolgt ist, war auf Druck des Betriebsrats. Auch dieses 1. Audit 2000, weil es doch eine Reihe von Arbeitsrisiken gab, die gar nicht erfasst waren und das hat sich mit der Zeit auch dahin gezogen, dass alles eigentlich auf Druck des Betriebsrats erfolgt ist. Man muss auch sagen, die Geschäftsführung hat auch ein ziemlich offenes Ohr. Das ist nicht so, dass sie sich quer stellt gegen alles, was der Betriebsrat sagt. Allerdings muss der Betriebsrat sie schon erinnern, dass das und das zu machen ist. Aber wenn es dann soweit kommt, dann haben sie kein Problem, es umzusetzen.“* (ES1_B1: 5). *„Grundsätzlich gibt es schon guten Willen von Seiten der Geschäftsführung. Nur sie sind eben nicht in der Lage, Sachen zu tun. Wenn ich mit einer Kollegin spreche und sage, hoffentlich wird die Geschäftsführung bestimmte Schlussfolgerungen ziehen, da sagt sie, ‚Ihr setzt zu große Hoffnungen in die Geschäftsführung. Ich glaube nicht, dass sie dazu FÄHIG sind.‘“* (ES1_B2: 27).

Die Steuerungsgruppe war heterogen mit Management und Mitarbeitervertretern besetzt, wobei der ärztliche und der Pflegebereich dominierten: *„Die Steuerungsgruppe war auf 4 Personen beschränkt, da musste man zwangsläufig eine Auswahl treffen. Zwei waren von der Geschäftsführung, zwei von Mitarbeitern, da musste man eine Auswahl treffen. Von der Geschäftsführung war es ein Arzt und eine Krankenschwester.“* (ES1_B2: 15). Die „ISTAS-Arbeitsgruppe“ ging später in den Ausschuss für Arbeitsschutz und Gesundheit (Comité de Seguridad y Salud) auf, was vom Management als Maßnahme zur Verstetigung beschrieben wird.

Insbesondere zu Beginn war die Zusammenarbeit innerhalb des Betriebsrats zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher Gewerkschaften konflikthaft, was den Prozess der Gefährdungsbeurteilung aber nicht negativ beeinflusst hat, da die Mehrheitsverhältnisse klar waren, wobei CC.OO zugleich versuchte, die anderen Gewerkschaften in den relevanten Ausschüssen zu beteiligen.

Die Einbindung des Betriebsrates war zu Beginn sehr ausgeprägt. Der Betriebsrat kritisiert allerdings, dass der Zeitplan häufig ohne Absprache mit ihm korrigiert wurde: *„Grundsätzlich ist es so, die Unterlagen sind alle gut und schön, aber sie stimmen dann zur Hälfte nicht mit der Wahrheit überein. (lacht). Es ist, was auch oft gemacht wird, wenn dann die Maßnahmen aktualisiert werden, es wird eine Maßnahme und ein Umsetzungsdatum angesetzt usw. usf. Und dann vergeht die Zeit und plötzlich sieht man, dass die Unterlagen aktualisiert wurden und die Umsetzungsdaten wurden um ein Jahr verzögert.“* (ES1_B2: 16).

An der Bewertung der Maßnahmenumsetzung war der Betriebsrat nicht beteiligt, sie wurde nach Aussage des Betriebsrates vom Präventionsdienst zusammen mit der Pflegeleitung erstellt. *„Als die externe Psychologin ging, war davon die Rede, dass man zwei Gruppen einberufen würde, um das zu bearbeiten. Ich sollte in einer Gruppe mit der Pflegeleitung sein. Nur, getroffen haben wir uns nie zu diesem Thema.“* (ES1_B2: 26).

Der Mitarbeitervertreter im Produktionsbetrieb hat den Prozess initiiert, war maßgeblich an der Auswahl des Instruments ISTAS21 beteiligt, hat die Mitarbeiter durch (informelle / geheime) Informationsveranstaltungen für das Thema geöffnet und über das Vorgehen informiert. Die Unterstützung durch die Kollegen zu gewinnen war wichtig, um Druck ausüben zu können. Deshalb musste der Prozess aus Sicht des Mitarbeitervertreeters besonders gut vorbereitet werden und die Belegschaft vorsichtig für das Thema aufgeschlossen werden, um Assoziationen mit „psychischen Erkrankungen“ zu vermeiden: *„Also damals 2007 wollten wir, also der damalige Betriebsrat uns beteiligen bei ISTAS, da einsteigen und wir dachten, dass wir die Hauptunterstützung von den Arbeitnehmern bekommen müssten dafür. Und als wir dann mit den Arbeitnehmern sprachen, musste man sehr vorsichtig sein in der Formulierung oder das dann wieder umdrehen und anders formulieren, weil dann sehr schnell diese Reaktion kam ‚Wie, Moment mal, ich bin ganz richtig im Kopf, was möchtet Ihr überhaupt bewerten an meinem Arbeitsplatz?‘ Die haben das gleich in diese Ecke gestellt. Man muss es hier sehr vorsichtig präsentieren und gut formulieren, damit das dann geschieht. Ich weiß nicht, wie es im Rest Europas ist, aber hier ist es einfach der Fall, dass es damit in Verbindung gebracht wird. Und auf der anderen Seite denken viele, dass es nicht so relevant ist oder nicht wichtig ist. Aber es ist tatsächlich sehr wichtig, es zu machen.“* (ES2_B1: 2).

Das Vorgehen sollte angesichts der Vorbehalte des Geschäftsführung „sehr behutsam“ erfolgen, ohne große Aufmerksamkeit zu erregen, um den Geschäftsführer letztlich mit dem Thema überrumpeln und unter Druck setzen zu können („Artillerie auffahren“ (ES2_B1: 10)). Nachdem der Prozess nicht in Gang kam, hat der Mitarbeitervertreter die Belegschaft über die Verzögerung informiert und der Geschäftsführung gegenüber mit Streik gedroht. Parallel hat er einen Brief an

die Vertragsfirma verfasst, ein „*sehr vorbildliches*“, „*sehr gerechtes*“ französisches Unternehmen, in dem er die Missstände und die Bereitschaft zum Streik geschildert hat. Zudem konnten die zwei Vertreter des Managements mit ihrem Engagement eine weitere Eskalation verhindern. Insbesondere durch die Streikandrohung angesichts des bevorstehenden Winters und die Drohung, den Brief an die Vertragsfirma abzusenden, hat der Geschäftsführer aus Sicht des Mitarbeitervertreters schließlich Zugeständnisse gemacht.

Hilfreich in dem Prozess war die Tatsache, dass viele neue, jüngere Mitglieder in die Mitarbeitervertretung gekommen waren, die engagierter waren und größeres Interesse an dem Thema hatten als ihre Vorgänger, die kurz vor der Rente standen.

In der Steuerungsgruppe hat der Mitarbeitervertreter gemeinsam mit dem Management die Maßnahmen entwickelt, wobei Management und Mitarbeitervertreter ihre eigene Rolle jeweils aktiver darstellen als die andere Seite.

Von 2008 bis 2010 hat der Mitarbeitervertreter jährlich mit einem kurzen Fragebogen (25 Fragen zu psychosozialen Belastungen) aus einer Arbeitsschutz-Weiterbildung den Status erfasst und in diesem Zeitraum eine Verbesserung festgestellt. Das Management hat diese Befragungen nicht erwähnt.

Das Management im Hotel betonte die wichtige Rolle der Mitarbeitervertretung bei der Überzeugungsarbeit der Belegschaft: *„Also ich meinerseits mit den Abteilungsleitern war verantwortlich und den Arbeitnehmern, mit denen der größte Kontakt herrschte – die auf der einen Seite. Und auf der anderen Seite auch die Arbeitnehmervertreter für sich. Und was die zu sagen haben ist natürlich auch sehr wichtig, wenn sie sagen, ‚mach diesen Test, der ist wichtig‘, dann bewirkt das natürlich viel.“* (ES3_A1: 4). Auch die Mitarbeitervertreterin betonte die notwendigen Vorarbeiten, insbesondere was die Motivation der Mitarbeiter zur Teilnahme an der Befragung und den Abbau von Ängsten gegenüber der Beteiligung von Mitarbeitern bei den Führungskräften betraf. *„Ich hatte damals einen, den hab’ ich nicht mehr, aber damals hatte ich einen Chef, der war wirklich sehr, sehr engstirnig. Der wollte keine Beteiligung der Arbeitnehmer, hat er nicht zugelassen. Und ich hab’ da wirklich sehr stark eingewirkt und hab’ mich sehr stark engagiert auch in verschiedenen Treffen. Hab gesagt, die Beteiligung ist wichtig, man solle keine Angst haben, dass wir uns beteiligen müssen, wirklich. Und auch über die Art und Weise wie wir uns organisieren können und arbeiten können gesprochen und dass wir einfach da was machen müssen. Und ich denke in der Hinsicht habe ich schon eingewirkt auf den Prozess. Aber v.a. über Gespräche.“* (ES3_B1: 5). Jeder Mitarbeitervertreter hat mit den Beschäftigten und dem Abteilungsleiter des eigenen Bereichs gesprochen.

Dabei betonte die Mitarbeitervertreterin die Bedeutung der Kenntnis der *„alltäglichen Abläufe und Details der Arbeit“* (ES3_B1: 9) und des Vorhanden-

seins von Vertrauen der Mitarbeiter in ihre Vertreter. Über die Bereiche, die nicht in der Arbeitsgruppe repräsentiert waren, haben die beteiligten Vertreter sich vorher jeweils informiert, um alle Sichtweisen im Gremium abzubilden.

Mündliche Kommunikation wurde durch Rundbriefe und Anschläge ans Schwarze Brett ergänzt, um sicherzustellen, dass alle Mitarbeiter erreicht wurden. Die Mitarbeitervertreterin hat, wie sie erläuterte, viele Gespräche mit den Arbeitnehmern geführt, sie auf die Notwendigkeit zur Teilnahme und auf die Notwendigkeit der Veränderung hingewiesen und dabei die Chancen deutlich gemacht, die in einer aktiven Teilnahme liegen: *„ich habe sehr viel mit den Leuten gesprochen, ich habe gesagt, wir können wirklich etwas an unserer Arbeitsweise ändern. Ihr müsst einfach teilnehmen, die Arbeitnehmer müssen sich beteiligen und dann können wir wirklich etwas bewirken. Es ist nicht sicher, aber wir müssen es zumindest einmal probiert haben, wir müssen es versuchen. Das habe ich immer gesagt. Versucht es, stellt Euch nicht quer. Denn wenn wir schon mal die Chance bekommen, über den Betriebsrat etwas zu verändern, dann sollten wir diese auch wahrnehmen. Und wir brauchen Veränderung, habe ich immer gesagt. Und ich habe auch das Beispiel mit der Franco-Zeit angeführt, mit dem Diktator, den es damals hier gab. Und habe gesagt, ja, man braucht Veränderung und man muss sich einsetzen und etwas machen. Und dann habe ich auch gesagt, manchmal gibt es Zeiten, da kann man nichts verändern, da geht es nicht, die Umstände lassen es nicht zu. Aber wenn wir schon eine Chance bekommen, vom Personalleiter, dann sollten wir diese auch nutzen.“* (ES3_B1:15).

Die Steuerungsgruppe bestand zunächst aus dem Personalleiter, vier Betriebsratsvertretern aus den verschiedenen Tätigkeitsfeldern, einer externen Gewerkschaftsvertreterin, dem Mitarbeiter eines externen Präventionsdienstes und punktuell einer Beraterin von ISTAS. Die Bildung einer Steuerungsgruppe und die Zusammensetzung aus Management und Mitarbeitervertretern ist bei ISTAS21 vorgesehen. Nach der Analyse der Gefährdungen und der Entwicklung der ersten Maßnahmen verzichteten Management und Mitarbeitervertretung auf die weitere Einbindung externer Akteure.

Die Zusammenarbeit zwischen Management und Betriebsrat wird von beiden Seiten als konstruktiv beschrieben, da beide die gleichen Ziele verfolgen. Außerdem konnte auf einem vertrauensvollen Verhältnis zwischen Management und Betriebsrat aufgebaut werden, das durch mehrjährige positive Erfahrungen, eine enge Zusammenarbeit und gute Kommunikation geprägt war. Strittige Punkte wurden konsensual im Dialog in der Steuerungsgruppe geklärt.

Zusammenfassung und Diskussion

Die Rechte und Rolle der Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz, wie sie letztlich auf der betrieblichen Ebene zum Tragen kommen, sind eingebettet in die jeweils übergreifenden Strukturen der Arbeitnehmervertretung, deren Ausprägung z.T. langfristig gewachsene Strukturen und Traditionen im Bereich der industrial relations widerspiegelt. Die übergreifende rechtliche Basis hierfür bildet Artikel 11 der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie. Die Wirksamkeit repräsentativer Partizipation der Beschäftigten vollzieht sich im Wesentlichen über den Modus rechtlich gestützter, ggf. konflikthafter Interessenvertretung sowie über die auf Kompetenz und Erfahrung basierende, konsensorientierte Problembearbeitung und Lösungsfindung. Für die Wirksamkeit beider, nur analytisch klar voneinander abgrenzbarer Ansätze der Interessenvertretung, sind insbesondere ausreichendes Training und Information, Austausch mit den Beschäftigten und ein regelmäßiger Dialog der Mitarbeitervertretung mit dem Management eine wesentliche Voraussetzung. Gemäß dem vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) ermittelten European Participation Index (EPI) ergibt sich im Hinblick auf das Ausmaß der rechtlich normierten Partizipation der in das Projekt einbezogenen Länder die folgende Reihenfolge: Dänemark, Schweden, Spanien, Großbritannien.

Im Bereich des Arbeitsschutzes unterscheiden sich die Rechte der Arbeitnehmervertretungen insbesondere im Hinblick auf Vertretungsstrukturen, Auswahlverfahren sowie Art und Reichweite der Rechte. Im Hinblick auf die Vertretungsstrukturen sind für Schweden, Großbritannien und Spanien eine Kombination von Arbeitsschutzbeauftragten (gewählten Mitarbeitervertretern) und einem Arbeitsschutzausschuss aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern charakteristisch. In Dänemark arbeiten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter im Arbeitsschutz in einem gemeinsamen Ausschuss zusammen. In den Ländern gibt es z.T. differenzierte Vertretungsstrukturen nach Unternehmensgröße. Arbeitnehmervertreter im Arbeitsschutz (Sicherheitsbeauftragte) haben in der Regel ausgeprägte Informations-, -Konsultations- und Beschwerderechte (etwa gegenüber Arbeitsschutzbehörden). Eine schwedische Besonderheit sind regionale Sicherheitsbeauftragte mit einer Zuständigkeit für mehrere Kleinbetriebe, in denen kein Sicherheitsausschuss besteht. Charakteristisch für Großbritannien ist der generelle Vorrang des Managements und eine zweigeteilte Struktur der Mitarbeitervertretung im Arbeitsschutz. In gewerkschaftlich organisierten Betrieben, in denen Gewerkschaften mit dem Arbeitgeber verhandeln, haben sie das Recht, Sicherheitsbeauftragte zu bestellen, welche die Interessen der Arbeitnehmer vertreten. In Betrieben mit einem geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad, in denen Gewerkschaften nicht vom Arbeitgeber anerkannt sind, werden Arbeitsschutzbe-

auftragte von den Beschäftigten gewählt, die weniger Befugnisse als die von der Gewerkschaft ernannten haben.

Auf Ebene der betrieblichen Fallstudien waren die Mitarbeitervertreter in Dänemark und Schweden auf den verschiedenen Ebenen in die Steuerungsstrukturen der Gefährdungsbeurteilung eingebunden und arbeiteten eng mit dem Management zusammen. In allen untersuchten skandinavischen Unternehmen waren bereits Partizipationsstrukturen vorhanden, in die die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen eingebettet werden konnte.

In Dänemark spiegelt sich das kooperative Verständnis auch darin wider, dass im „Kooperationsausschuss“ (samarbejdsudvalg) generell sowohl Mitarbeitervertreter als auch Managementvertreter beteiligt sind. In einem dänischen Fallbetrieb wurden Betriebsrat und Arbeitsschutzgremium zusammengelegt, um Themendopplungen zu vermeiden und Entscheidungen zu beschleunigen. Voraussetzung für eine rasche Beschlussfassung war allerdings, dass die beteiligten Managementvertreter mit den notwendigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet waren, was insbesondere für Vertreter des mittleren Managements nicht immer der Fall war.

Auch in Schweden verfügen die Mitarbeitervertreter über ausgeprägte Beteiligungsrechte, auf die in den vorliegenden beiden Fallstudien aufgrund der guten Kooperationsbeziehungen zwischen Management und Mitarbeitervertretung jedoch nicht explizit verwiesen werden musste (als potentielles Machtinstrument waren sie jedoch im Hintergrund wirksam).

In allen dänischen Fallstudien und im spanischen Hotel wurde die heterogene Zusammensetzung des Steuerungsgremiums als Voraussetzung hervorgehoben, um die unterschiedlichen Perspektiven und Belastungen der verschiedenen Berufsgruppen ausreichend berücksichtigen zu können. Dieses Ziel wurde entweder durch die gemischte Zusammensetzung - bezüglich Funktionen oder Abteilungen - der Gremien und / oder durch intensive Vor-Gespräche mit Vertretern der Gruppen erreicht. In Dänemark wird diesem Prinzip auch durch die Zweiteilung in *Sicherheitsarbeitsgruppen*, die in den Fallbeispielen auf Abteilungs- und dem übergeordneten *Sicherheitsausschuss*, in dem die Perspektiven wieder gebündelt werden, Rechnung getragen.

Selbstverständnis und Tätigkeitsschwerpunkte der Mitarbeitervertreter umfassen sowohl die Beteiligung am Prozess der Gefährdungsbeurteilung, als auch an der individuellen Beratung einzelner Mitarbeiter in Problemsituationen. Diese Doppelrolle wurde teilweise als schwierig empfunden, weil die Vertretung von Mitarbeiterinteressen in anderen Themengebieten gegebenenfalls eine konfrontativere Haltung erfordert, während die Zusammenarbeit im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung in den vorliegenden Fällen (bis auf einige Ausnahmen) weni-

ger konflikthaft verläuft. Wenn das eigene Rollenverständnis von Mitarbeitervertretern im Arbeitsschutz überwiegend davon geprägt war, dass sie Anliegen von einzelnen Beschäftigten aufgriffen und diese betreuten, (z.B. im Fallbeispiel Großbritannien“ Produktion“), entfiel die Beteiligung an strategischen Fragen.

Dort, wo die rechtliche Grundlage der Mitbestimmung weniger stark ausgeprägt war und die (aktive) Unterstützung des Managements fehlte, waren hohes Engagement und hohe Aktivität der Mitarbeitervertretung auf betrieblicher Ebene zentral für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung (z.B. Spanien Krankenhaus und Produktion). Dies reichte soweit, dass die Mitarbeitervertretungen zur Durchsetzung ihrer Interessen die Arbeitsschutzaufsicht einschalteten, wenn sie - bezogen auf die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung - erhebliche Defizite im betrieblichen Arbeitsschutz wahrnahmen. In einem Betrieb wurde außerdem mit Streik gedroht. In einem dänischen Betrieb wurde eine kurzfristige Arbeitsniederlegung vom Arbeitnehmervertreter initiiert, um auf die Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen und der Interims-Geschäftsführung hinzuweisen. Das Streikrecht, das im Mitbestimmungsrecht in Dänemark und Spanien auch der betrieblichen Interessenvertretung zusteht, wurde dann als Druckmittel genutzt, wenn die Zusammenarbeit zwischen Management und Mitarbeitervertretung konflikthaft verlief.

Wenn das Management die (durchaus auch konflikthafte) Zusammenarbeit mit der Mitarbeitervertretung hingegen als Gewinn wahrnahm, konnte die Mitarbeitervertretung (auch bei eingeschränkter rechtlicher Basis) ihr Engagement auf die Information der verschiedenen Zielgruppen und die konstruktive Gestaltung des Prozesses verlagern (wie z.B. in Großbritannien / Krankenhaus und in Spanien / Hotel), sofern sie nicht nur die individuelle Betreuung der Beschäftigten sondern auch die Gestaltung der Arbeitsbedingungen als ihren Aufgabenbereich ansah.

6 Interne und externe Präventionsdienste

Auf die Rolle von Präventionsdiensten und (externen) Beratern als wesentliche Ressourcen im Prozess der Gefährdungsbeurteilung wird im folgenden Kapitel näher eingegangen. Mit Präventionsdiensten sind innerbetriebliche (interne Präventionsdienste) bzw. außerbetriebliche Fachleute gemeint, die u.a. den Prozess der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in der Umsetzung unterstützen. Nach einer Übersicht über die übergeordneten europäischen und die jeweils nationalen rechtlichen Vorgaben werden Qualitätssicherung und Inanspruchnahme von Präventionsdiensten näher beleuchtet, bevor die Organisation von Präventionsdiensten beschrieben wird. Wie sich die Rolle insbesondere der

externen Präventionsdienste auf betrieblicher Ebene manifestiert, wird abschließend auf Basis der betrieblichen Fallstudien anschaulich dargestellt.

Rechtliche Vorgaben für Präventionsdienste

Für die EU ergeben sich die Regelungen für die Präventionsdienste aus Artikel 7 der EU-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (89/391/EWG)⁹⁹, wobei die Unternehmen in den Mitgliedsstaaten gemäß Art. 7 Absatz 3 verpflichtet sind, zunächst ihre internen Ressourcen zu nutzen, um die Organisation von Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung durchzuführen. Sofern die internen Möglichkeiten im Unternehmen bzw. Betrieb hierfür nicht ausreichen, „so muss der Arbeitgeber außerbetriebliche Fachleute (Personen oder Dienste) heranziehen“.

Dieser rechtliche Vorrang für die Nutzung interner Ressourcen durch die Betriebe wurde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. Mai 2003 bekräftigt¹⁰⁰. Die Europäische Kommission hatte dagegen geklagt, dass die Niederlande in der nationalen Umsetzung von Artikel 7 der Europäischen Rahmenrichtlinie dem Arbeitgeber gestattet hatten, frei zwischen inner- und außerbetrieblichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsdiensten zu wählen.

In seiner Urteilsbegründung schloss sich der Europäische Gerichtshof der Argumentation der gegen die Niederlande klagenden EU-Kommission an: „Nach Auffassung der Kommission kann die praktische Wirksamkeit der Richtlinie nur dadurch sichergestellt werden, dass der Organisation der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren innerhalb des Unternehmens der Vorzug gegeben wird. Zunächst einmal seien die Arbeitnehmer motivierter als außerbetriebliche Fachleute, wenn es darum gehe, ein hohes Schutzniveau für sie selbst und ihre Kollegen zu garantieren. Sodann wüssten sie am besten über die Gefahren Bescheid, denen sie ausgesetzt seien. Schließlich ermögliche ihnen der Umstand, dass sie den anderen Arbeitnehmern bekannt seien und ihnen keine Nachteile durch ihre Tätigkeit entstehen dürften, im Namen der anderen Arbeitnehmer zu sprechen und Forderungen in Bezug auf die Sicherheit an den Arbeitgeber zu stellen.“ (Urteil vom 22.5. 2003 - Rechtssache C-441/01, Randnummer 52)¹⁰¹.

99 „Mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragte Dienste“

100 Rechtssache C-441/01 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich der Niederlande

101 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-441/01> [Stand 24.01.2016]

Qualität(ssicherung) externer Präventionsdienste als übergreifendes Problem in der EU

„Die Entwicklung nationaler Arbeitsschutzstrategien führt zu einer neuen bzw. verbesserten Kooperation zwischen institutionellen Arbeitsschutzakteuren. Damit wird auf jeweils nationalstaatlicher Ebene das Verhältnis von aufsichtsrechtlicher Regulierung und betrieblicher Prävention thematisiert, wobei die Heterogenität sichtbar wird, mit der auf nationalstaatlicher Ebene die europarechtlichen Regelungen umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Einbeziehung externer Präventionsdienste und die Evaluierung der Effektivität und Effizienz dieser Dienste“ (Larisch, 2009, S. 181).

Auf einer Konferenz des BMAS und der BAuA im Rahmen der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 06.03.2007 zur Umsetzung von Artikel 7 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG (insbesondere in KMU) wurden die Ergebnisse einer Studie zum Vergleich nationaler Umsetzungsmodelle zur Organisation von externen präventiven und protektiven Diensten in 15 EU-Mitgliedsstaaten vorgestellt (Prevent, 2006). Sie zeigt eine große Heterogenität der rechtlichen Regelungen. Sie beziehen sich auf die folgenden Punkte:

- Rechtliche Vorgaben zum internen Präventionsdienst (Organisationsgröße, Struktur, Zusammensetzung),
- Rechtliche Vorgaben zum externem Präventionsdienst (Qualitätskriterien, Vorgaben für die Qualifikation; Rolle der Betriebsärztes; Evaluation der Beratung).

Die nationale Gesetzgebung (in Spanien) begünstigt - auch im Hinblick auf die Gefährdungsbeurteilung – die Vergabe von präventiven Dienstleistungen nach außen und wird von vielen Unternehmen genutzt, was im Hinblick auf die Qualität der Prävention erhebliche Probleme aufwirft. In Dänemark dagegen müssen Firmen per Auflage der Arbeitsschutzaufsicht ausgewiesene externe Expertise heranziehen, wenn ihnen die (interne) Fachkompetenz zur Problemlösung fehlt, insbesondere in Bezug auf Mobbing und Belästigung.

Als übergreifende Probleme benannte die Vergleichsstudie (Prevent, 2006), dass die Arbeitsschutzrahmenrichtlinie keine Qualitätsanforderungen für externe Präventionsdienste spezifiziert. Diese Lücke findet sich auch in der Gesetzgebung einiger Länder (z.B. Schweden und Großbritannien). In Dänemark müssen die externen Präventionsdienste mindestens fünf Spezialisten mit fünf unterschiedlichen Fachgebieten haben. In Spanien müssen die externen Präventionsdienste mindestens einen Experten für jede der folgenden Disziplinen aufweisen:

Arbeitsmedizin, Arbeitssicherheit, Arbeitshygiene, Ergonomie und angewandte Psychologie.

In allen vier Ländern müssen die Kosten für die externen Dienste (mittlerweile) von den Unternehmen übernommen werden. Bis 1993 gab es in Schweden vom „Work Environment Fund“ eine staatliche Unterstützung (Rigby, Smith, Lawlor, & Morillo Balado, 1996, S. 14). In Dänemark wurden bis 2003 Leistungen (auch) vom Staat übernommen. In Spanien bieten Versicherungen ihren Mitgliedern die Gefährdungsbeurteilung als kostenfreie Zusatzleistung an (Prevent, 2006, S. 17).

Acht von fünfzehn der in der Studie untersuchten Länder, darunter *Dänemark* und *Spanien*, haben ein Zertifizierungs- bzw. Akkreditierungssystem für externe Präventionsdienste. Eher selten ist die verbindliche Evaluation der Qualität von externen Präventionsdiensten. So ist in der *schwedischen* Gesetzgebung keine Evaluation der Arbeit von externen Präventionsdiensten vorgesehen, und in *Spanien* ist es die Aufgabe der Arbeitgeber selbst, die Arbeit von externen Präventionsdiensten zu bewerten.

Aufgrund nicht vorhandener bzw. uneinheitlicher Qualitätsanforderungen für externe Präventionsdienste sehen die Autoren der Vergleichsstudie einen Trend zu verschärftem Wettbewerb unter externen Präventionsdiensten, der nicht auf der Basis von Qualität, sondern auf der Basis des Preises zu Lasten der Qualität ausgetragen wird. Auf Qualitätsprobleme von externen Präventionsdiensten im Zuge eines verschärften Wettbewerbs der Anbieter und zunehmender Kommerzialisierung macht auch eine jüngere Publikationen des ETUI (ETUC - CES, 2013) aufmerksam.¹⁰²

Inanspruchnahme von Präventionsdiensten

Daten zur Nutzung von Präventionsdiensten durch Betriebe in der Europäischen Union im Arbeitsschutz liefert die 2009 durchgeführte erste Europäische Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken (Rial-González et al., 2010, S. 31). Zunächst wurden dort im Kontext eines effektiven Managements von Sicherheit und Gesundheitsschutz die für den Arbeitsschutz verantwortlichen Manager befragt, welcher *fachlichen* Expertise (ob intern oder extern organisiert) Betriebe sich hierfür bedienen (ebd., S. 30f.). Diese Informationen liefern den Kontext für die *spezifische* Nutzung von fachlicher Expertise der Fallbetriebe in den jeweiligen Ländern im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen.

102 <http://www.etui.org/Topics/Health-Safety/HesaMag/Occupational-health-services-in-need-of-emergency-care> [Stand 22.02.2016]

Betrachtet man die in das Projekt einbezogenen Länder, zeigt sich ein gewisses Muster. Im Durchschnitt aller 28 Länder nutzen 71% der Betriebe einen Sicherheitsexperten (Safety expert), 69% einen Betriebsarzt bzw. arbeitsmedizinischen Dienst (Occupational health doctor), 62% eine allgemeine (d.h. fachliche unspezifische) Arbeitsschutzberatung (General OSH consultancy), 28% einen Ergonomieexperten (Ergonomics expert) und 16% einen Psychologen (Psychologist). In Schweden und Dänemark macht ein weit überdurchschnittlicher Anteil der Betriebe (65% bzw. 46%) Gebrauch von spezieller Unterstützung im Bereich der Psychologie und Ergonomie (68% bzw. 53%). In Spanien greifen Betriebe überdurchschnittlich auf Expertise im Bereich der Sicherheit (71%) und auf allgemeine Arbeitsschutzberatung (82%) zurück. Betriebe in Großbritannien liegen nach ESENER bezüglich der Nutzung von Gesundheitsschutz- und Sicherheitsexpertise bis auf die mit 33% weit unterdurchschnittliche Nutzung von betriebsärztlicher/arbeitsmedizinischer Expertise im europäischen Durchschnitt.

Ergänzend wurde bei ESENER erhoben, welcher Akteure bzw. Organisationen sich Betriebe zur Information und Beratung im Arbeitsschutz bedienen - vor dem Hintergrund, dass in der gleichen Befragung im Durchschnitt 36% der Managementvertreter angaben, dass sie die (übergreifende) Gefährdungsbeurteilung an einen externen Dienstleister vergeben, darunter 6% in Dänemark, 9% in Großbritannien, 12% in Schweden, aber 67% in Spanien (ebd., S. 27).

Im Durchschnitt aller EU-Staaten nutzen nach Angaben der Managementvertreter im Arbeitsschutz 65% der Betriebe einen externen Arbeitsschutzexperten, 58% die Arbeitsschutzaufsicht, 56% nationale Arbeitsschutzinstitute, 55% interne Präventionsdienste, 40% Versicherungen, 29% greifen auf Informationen von Arbeitgeberverbänden und 21% auf Informationen von Gewerkschaften zurück. Betriebe in Großbritannien und Schweden (jeweils 77%) und in Dänemark (74%) nutzten überdurchschnittlich Informations- und Beratungsangebote von der Arbeitsschutzaufsicht. Betriebe in Schweden greifen weit überdurchschnittlich auf Informationen von Gewerkschaften (63%) und von Arbeitgeberverbänden (52%) zurück. Für 87 % der Betriebe in Spanien steht die Nutzung eines externen Arbeitsschutzdienstleisters an erster Stelle. Auch hier greifen Betriebe überdurchschnittlich auf Informations- bzw. Beratungsangebote von Arbeitgeberverbänden (42%) und von Gewerkschaften (36%) zurück (ebd., S. 35).

Organisation und fachliches Profil von Präventionsdiensten

In **Schweden** wird die externe Beratung weitgehend von privaten Organisationen abgedeckt (Prevent, 2006, S. 14 f. für die folgenden Ausführungen). Große Unternehmen haben interne Dienste, KMU nutzen interne oder branchenbezogene

Dienste. Der Einsatz von externen Beratern hat in Schweden eine lange Tradition. Bereits im Jahr 1985 gab es dort die Vorgabe für Unternehmen, zur Problemlösung bei Bedarf Präventionsdienste in Anspruch zu nehmen. Mit der Verpflichtung der Arbeitgeber seit 1991, Prävention stärker in betriebliche Prozesse zu integrieren („*incorporate prevention into daily management*“) nahm die Nutzung von Präventionsdiensten zu. Seitdem seit 1993 diese Dienstleistung jedoch nicht mehr staatlich bezuschusst wird, gibt es weniger Anbieter; die Dienste stehen unter größerem wirtschaftlichen Druck und sie verfolgen stärker kurzfristige Ziele als früher. Allerdings wird die Auflage an Unternehmen, externe Unterstützung zu Rate zu ziehen, von den Arbeitsschutzaufsicht bei psychosozialen Problemen eher selten ausgesprochen: „*The SWEM-provisions order employers without adequate internal work environment competence to hire such, but labour inspectors rarely enforce this as they consider most OH services to lack the necessary competence, e.g. on systematic work environment management or psychosocial problems (Frick, 2011a).*“ (Walters et al., 2012, S. 100).

Was die fachliche Zusammensetzung der Beratungsdienste betrifft, gibt es keine gesetzliche Vorgabe, die meisten decken aber unterschiedliche Bereiche ab: „*generally made up of occupational doctors, nurses, safety engineers, physiotherapists, behavioural therapists and workplace engineers*“ (S. 14).

Die Nutzung der Dienste ist größen- und branchenabhängig, im öffentlichen Sektor haben fast alle Unternehmen einen Vertrag mit externen occupational health services, wenn auch in Form von Minimalvereinbarungen, im privaten Sektor und in kleinen Unternehmen ist dies weniger üblich (SW_E1: 9). Außerdem wird dort weniger auf Präventionsangebote gesetzt, sondern stärker auf therapeutische Unterstützung: „*The private sector and especially small firms, are less covered. Employers mainly hire curative advice and help and little prevention.*“ (Walters et al., 2012, S. 100).

In **Dänemark** wird die externe Beratung ebenfalls überwiegend von privaten Anbietern geleistet (Prevent, 2006, S. 7 f. für die folgenden Ausführungen). Es gibt interne health and safety und externe occupational health services - einige (gesetzlich bestimmte) Branchen müssen externe Dienste nutzen (mit festgesetztem Zeitumfang pro Arbeiter / Jahr). Aber auch Betriebe, die nicht unter diese „Risikobranchen“ fallen, können von der Inspektion gegebenenfalls dazu aufgefordert werden, externe Dienste zu nutzen. Diese externen Dienste müssen mindestens fünf Bereiche durch einzelne Berater abdecken: Physik, Chemie, Biologie, Ergonomie und Psychologie.

Die externen Berater haben gegenüber der Arbeitsschutzaufsicht die Auflage, ihre betriebliche Beratungstätigkeit zu dokumentieren und zu berichten. Dabei soll zum einen der Beratungsprozess beschrieben werden. Zum anderen soll deutlich werden, ob das Problem (z.B. Mobbing), aufgrund dessen die Arbeits-

schutzaufsicht dem Betrieb die Auflage erteilte, einen autorisierten Berater heranzuziehen, gelöst werden konnte oder nicht. Die Einschätzung wird vom Unternehmen unterzeichnet. Bei Falschangaben kann das Beratungsunternehmen die Zertifizierung verlieren: *„Well, there are actually some duties for the external advisor. They have to do their, the way they advise the company, the way they actually work with the company they have to make a report to the authority and they have to actually sign that the problems that were the problems with harassment for example, that the authority had given an improvement notice on is solved. The company has to sign that. So if they sign something that-, sign a paper that says a problem is solved when it isn't, when the problem isn't solved, then at some point it will come to our hearing, and the authorized advisor won't be authorized anymore.”* (DK_E2: 17). Die „Danish Accreditation (DANAK)“ kontrolliert, ob die Vorgaben eingehalten wird *„in Denmark it is the external body Danish Accreditation that annually verifies that the work required is correctly carried out by the external services.“* (S. 18).

Die Anforderungen an Betriebe zur Nutzung von externer Beratung haben sich allerdings in den letzten Jahren verändert und wurden im Bereich des psychosozialen Arbeitsumfeldes auf Probleme wie Mobbing und Belästigung beschränkt. Sie gelten im Vergleich zu anderen psychosozialen Belastungen offenbar als gravierender und können zugleich zielgerichtet bearbeitet werden: *„So now it's only when companies have problems with bullying and harassment, then they should consult an external private advisor to help them with the problem. So that has been changed too. (...) the reason was that, problems for example with workload can be solved in many different ways. And workload is showing itself in a lot of different ways in a lot of different countries, companies and sectors. So in some cases the solution of a problem was actually quite simple. So it was kind of shooting a bird with a cannon to make a company buy an external advisor to help them. So the company now has the duty if they do not have the knowledge on how to solve their problems they are supposed to go out and buy some external advice.”* (DK_E2: S. 16).

Versicherungen spielen nicht im Rahmen der Beratung, sondern lediglich als Absicherung für arbeitsbedingte Erkrankungen sowie bei der Rückkehr in den Arbeitsprozess nach beruflicher Rehabilitation eine Rolle: *„Well, I think where the insurance companies have a role is more when the workers are experiencing work related stress. Then we are experiencing in Denmark a very large boom in people who are buying an insurance on work related stress and who are actually in some kind of treatment on it. So that has exploded some in some way during the past few years. I1: I'm not sure if I understand that correctly. Is that related to rehabilitation (E2: Yeah.) or return to work? E2: Yeah, yeah, yeah.*

It's more related rehabilitation that the insurance companies are, yeah, an actor in" (DK_E2: 25).

In **Großbritannien** ist bezüglich der Nutzung von Präventionsdiensten seitens der Arbeitgeber durch einen freiwilligen Ansatz („*Voluntary approach*“) geprägt. Dem Arbeitgeber steht es frei, wie er die Occupational Health Services organisiert und wie er die Qualifikation der Berater erfasst (Prevent, 2006, S. 14 für die folgenden Ausführungen). Es gibt verschiedene Formen: inter-organisational (private Anbieter), unabhängige health services in großen Unternehmen oder andere service-Beziehungen. Zur fachlichen Zusammensetzung des Beratungsunternehmens gibt es keine Vorgabe, meist werden jedoch mehrere Bereiche abgedeckt.

Laut Experteninterviews gibt es auch keine offizielle Vorgabe in Bezug auf Qualitätsstandards, lediglich einige freiwillige Zertifizierungen von privater Seite, z.B. Zertifikate von nationalen Weiterbildungsinstituten / IOSH oder Universitäten. (UK_E1: 8). Das Fehlen von (verbindlichen) Qualitätsstandards für externe Berater wurde bereits kritisiert: „*there are no minimum standards for health and safety consultants and no way for employers to ensure that the advice they are being given is accurate and proportionate to the needs of business*“. Um diesen Problemen zu begegnen, wurde, initiiert von der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht und unterstützt von einer Reihe von Fachgesellschaften, „*a voluntary Occupational Safety and Health Consultants Register (OSHCR)*“ eingeführt, in dem qualifizierte Berater aufgeführt sind, die „*properly accredited to one of the professional bodies in the industry*“ sind (EU-OSHA, 2013, S. 10). Auf der Webseite von HSE können geeignete Experten, die unter OSHCR aufgeführt sind, mit Stichworten (z.B. Stress) gesucht werden¹⁰³. Hierbei gibt HSE Unternehmen Entscheidungshilfen bezüglich des „Ob“ und „Wie“ des Nutzens von externer Unterstützung. Zunächst wird Unternehmen empfohlen, die Möglichkeit der Nutzung interner Expertise zu prüfen: „*Before you approach a consultant, however, have you considered managing your own health and safety? You probably manage many areas of your own business, or employ staff with the experience, qualifications or skills to help you with your business. HSE provides tools to help you manage health and safety.*“¹⁰⁴

In der Beratung durch private Anbieter sehen die interviewten Arbeitsschutzexperten, allerdings auch vor dem Hintergrund des Bedeutungsverlustes des Arbeitsschutzes in Großbritannien (siehe Kapitel 3), einige Vorteile. Dies betrifft insbesondere die branchen- und zielgruppenspezifischere Ansprache, die die Arbeitsschutzinspektion (regulator) im Vergleich zu dem Berater (consultant) kaum leisten können, wobei sie ein Spannungsverhältnis zwischen „health and

103 <http://www.hse.gov.uk/business/competent-advice.htm> [Stand 13.07.2015]

104 <http://www.hse.gov.uk/oshcr/> [Stand 06.09.2015]

safety“ und „business“ konstatieren: „E2: *it's not really about, "risk assessment" is the legal label, but it's problem solving (E1: Problem solving, yeah). Yeah. You've got a problem how would you solve it, would you try and quantify it, work out etcetera (...) you know we use risks which turns, you know, the language of health and safety doesn't always fit well with business, so part of that messaging is, you know, there appears to be a problem with absence, you know, how do we solve it, so it's much more problem solving, so you can take all these approaches and rebrand them, refocus them, so you can have a sector, which is quite a lot of what consultants do, you know, they're much smarter and much more agile than we are, and can adapt the products to suit the audience, which as a regulator is very hard to do. E1: And I don't know, maybe paradoxically when you have a consultant you've paid a lot of money, you want to make sure that you're using it, whereas when you get stuff that is free, you know.*“ (UK_E1: 7.8).

In **Spanien** wird die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen sehr häufig an private externe Präventionsdienste (servicios de prevención) ausgelagert. Laut ESENER stand Spanien 2009 in diesem Punkt mit knapp 70 % europaweit an 2. Stelle (Rial-González et al., 2010, S. 27). Dies hängt zum einen mit finanziellen Gründen zusammen und zum anderen damit, dass Unternehmen höhere Anforderungen erfüllen müssen, wenn sie die Gefährdungsbeurteilung intern durchführen, z. B. in Form von regelmäßigen Audits (alle 4 Jahre). Insofern sind die Anreize seitens der Unternehmen größer, die Gefährdungsbeurteilung nach außen zu vergeben als diese mit eigenen Ressourcen zu organisieren: „*Yes, it's a big problem for Spain. I think it's the main problem of the prevention in Spain, the outsourcing. And it is against the framework directives, because the framework directives, the article 7 paragraph 3 establishes that the outsourcing should be subsidized, more or less in this way. But in Spain there is clear option employers can contract out prevention services or to have own resources. But if they choose to have own resources, they have to make audits, periodic audits every four years. It is not incentive-, incentivized by the-, there are incentives to contract out, to outsource in the Spanish legislation.*“ (ES_E2: 20b).

Es gibt unterschiedliche Organisationsformen von Präventionsdiensten: bei über 500 Mitarbeitern oder - in Risikobranchen - über 250 Mitarbeitern, müssen interne Dienste gegründet werden, in denen mindestens zwei der folgenden Bereiche vertreten sind (Prevent, 2006, S. 8 für folgende Ausführungen): Arbeitsmedizin, Arbeitssicherheit, Arbeitshygiene, Ergonomie und angewandte Psychologie. Bei einer Belegschaft von weniger als sechs Mitarbeitern kann die Geschäftsführung die Aufgaben selbst übernehmen (außer Arbeitsmedizin). Ansonsten müssen externe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden, wenn die Expertise intern nicht vorhanden ist. Die Dienste müssen vom Arbeitsminis-

terium (Ministry of Labour and Social Affairs) zertifiziert und vom Gesundheitsministerium (Ministry of Health) für alle gesundheitlichen Aspekte anerkannt werden.

In Spanien haben die sogenannten Mutuas, die Unfallversicherungen, in großem Ausmaß die Rolle der externen Beratungen übernommen. Dort werden Beratungsleistungen für Mitgliedsunternehmen kostenfrei angeboten (Prevent, 2006, S. 17).

Die externen Dienste müssen die gleichen fünf Bereiche abdecken wie die internen Dienste (s.o.) und die erforderlichen Qualifikationen der Berater nachweisen.

Allerdings sind die Qualitätskriterien, die die Anforderungen an die Beratungsleistung regeln, aus Sicht des befragten Arbeitsschutzexperten nicht für alle Regionen einheitlich und werden auch nicht überall konsequent geprüft: *„And this is another problem because the external services are authorized, or certified by the regional authorities. But the regional authorities can't certify the services for all of Spain. And each region is different in the criteria to certify services. There are services which are certified, but they are not in one community. And it is, it would be not certified in other community, in other region. But there is no control in this market, no control. No, it is another problem, it's another big problem. And no solution in perspective. (Laughs.) No, there's not quality criteria in prevention services.“* (ES_E2: 22b). Von Seiten der Sozialpartner gibt es diesbezüglich ebenfalls keine Einigkeit, was der Interviewpartner aus dem Arbeitsschutz als problematisch ansieht: *„It's a big problem, it's a big problem, but there is no consensus between the social partners to remove this situation.“* (ES_E2: 20b). Die Qualitätskontrolle erfolgt durch die Arbeitgeber.

Rolle der externen Präventionsdienste auf betrieblicher Ebene

Die Analyse der Fallstudien soll nun deutlich machen, worin die Aufgaben von externen Beratern genau bestehen und wie die Zusammenarbeit mit den internen Akteuren sich gestaltet. Auf betrieblicher Ebene deckten die externen Berater folgendes Spektrum ab:

Tabelle 6.1: Aktivitäten der externen Beratung

Schwerpunkt der beraterischen Aktivität	Dimensionen
Prozessunterstützung (vor Ort)	<ul style="list-style-type: none"> • Fachliche Beratung (z.B. Vermittlung von Fachwissen über Entstehung, Formen und Folgen psychosozialer Belastungen am Arbeitsplatz) • Methodische Beratung (z.B. Auswahl und Anpassung von Methoden und Instrumenten) • Prozessberatung (z.B. Hinweise zur Moderation, zur Eingrenzung und Festlegung von Zielen) • rechtliche Beratung • strategische Beratung (z.B. Verhandlungsführung)
operative Prozessdurchführung	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführung von Befragungen (fachliche Entlastung, Gewährleistung von Anonymität) • Moderation von Fokus-Gruppen • Moderation von Steuerungsgruppen • proaktive Vorschläge und inhaltliche Mitgestaltung • Projektmanagement (Erinnerung an Durchführung von Untersuchungen)

Schweden

In den beiden schwedischen Betrieben waren die externen Berater überwiegend punktuell beteiligt. Sie wurden eingesetzt, um jährliche (unspezifische) unternehmensweite Mitarbeiterbefragungen durchzuführen, die zum Screening von Problembereichen genutzt wurden. In beiden Betrieben führten externe Berater darüberhinaus Schulungen zur Thematik durch und berieten auf Anfrage. Ansonsten versuchen beide Betriebe Probleme möglichst durch interne Angebote zu lösen (insbesondere durch die Personalabteilung und Occupational Health).

Im Krankenhaus führten externe Berater die (unspezifische) Mitarbeiterbefragung durch und werteten sie aus, waren aber an späteren Schritten im Allgemeinen nicht mehr beteiligt (SW1_B3: 13). Die Personalverantwortliche verwies auf die Frage nach externen Akteuren auf den Betriebsarzt oder die „Betriebsgesundheitspflege“, die beispielsweise auch Psychologen beschäftigen, die hinzugezogen werden können (SW1_A1: 17). Bevor externe Unterstützung in Anspruch genommen wird, versucht die Personalabteilung das Problem durch eigene Angebote und Instrumente zu lösen: *„wir versuchen natürlich, da einzugreifen oder uns einzubringen, wo es geht. Wenn das weitergeht und wir nicht mehr helfen können, dann nehmen wir die externe Hilfe eben hinzu. (...) wenn wir feststellen, anhand der Mitarbeiterumfrage, dass es zum Beispiel beim Feed-*

back da gewisse Probleme gibt, da können wir dann kommen mit unseren Dialog-Tools und versuchen, das zu steuern. Wenn wir aber dann größere Probleme entdecken in der Mitarbeiterumfrage, dann ziehen wir oft so externe Hilfe hinzu.“ (SW1_A1: 18). Unterstützung bei der Einführung und Verbindung von Kaizen¹⁰⁵ mit psychosozialen Themen erhielt das Krankenhaus durch eine Universität, die zusammen mit dem Management den Einstiegsworkshop organisierte und die Prozessverantwortlichen im weiteren Verlauf (Coaching, Methodenberatung) unterstützte (SW1_Dok1: 9). Insgesamt wird ein Multiplikatorenansatz verfolgt, bei dem (zentrale) Gesundheitsbeauftragte die Kaizen Beauftragten und die Gesundheitsbeauftragten der Abteilungen schulen und die wiederum ihre Kollegen schulen (SW1_Dok1: 9).

In dem Fallbetrieb aus der Produktion sind externe Berater bei der Durchführung und Auswertung der Mitarbeiter-Befragung beteiligt. Ansonsten werden sie punktuell für Befragungen und Trainings einbezogen.

Der wissenschaftliche Experte bestätigt diese Befunde. Schwedische Betriebe nehmen seiner Ansicht nach externe Dienste eher selten in Anspruch und wenn sie dies tun, dann zu spezifischen Fragen oder lediglich für einzelne Aufgaben. Die übrigen Aufgaben erledigen sie selbst: *„But psychosocial risks are handled very much through again the SWEM regulation. You have to assess risks, also psychosocial risks. And if you find anything that can be a problem you have to look at it more carefully and you have to do something. That is the general strategy. And employers are using company health services. But over the decades they have been transformed from being quite a lot engaged in proactive, preventive OSH management to mainly being engaged in more individual employee health issues. They can be sometimes called in for measuring noise or assessing a possible problem or things like that. And sometimes they are hired to circulate stress questionnaires to employees. That happens, but it's not the norm. Mostly this is done – or not done – by the employers and the managers themselves.“* (SW_E1: 8).

Allerdings ist die Inanspruchnahme branchenabhängig: Im öffentlichen Sektor haben fast alle Organisationen einen Vertrag mit Occupational Health Services, wenn auch mit Minimalvereinbarungen, im privaten Sektor sind es deutlich weniger (SW_E1: 9). Ein weiterer Faktor für die Beauftragung externer Dienstleistungen ist die Unternehmensgröße. Während große Unternehmen oft Verträge mit externen „occupational health services“ abschließen (private Unternehmen, die es in Schweden seit ca. 20 Jahren gibt)¹⁰⁶, nehmen kleine Unternehmen diesen Service sehr viel seltener in Anspruch. Die Ver-

105 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

106 Meist sind dort Berater aus verschiedenen Professionen vertreten, häufig auch Psychologen

träge sind oft Minimalvereinbarungen – der Inhalt und Umfang hängt stark vom einzelnen Arbeitgeber bzw. dem Top-Management ab. *„But it's very often what it's called 'minimum agreements' which means in practice very little role in hiring expertise in proactive health management. That's very much up to the individual employer, to the top managers. Small firms have much less affiliation to health services. It's quite a strong correlation between the size of the firm and if you have these services.”* (SW_E1: 8f.).

Insgesamt besteht – neben den Ressourcen - ein enger Zusammenhang zwischen der Kompetenz und dem Interesse des Arbeitgebers und dem Nutzen der externen Beratung (und deren Qualität): *„I would rather say there are studies saying that there is an interaction between proactive preventive competence in health services and such competence among managers. So, the more the customer, the managers, have that objective, have high ambitions and have a clearer picture of the risks they have to handle, the better they are as customers to hire advice from the health services. And the more these health services develop their competence in such proactive management. So the net effect is of course that those workplaces that hire proactive health services have clearly better, less risk at work. But the causality is quite complex.”* (SW_E1: 9).

Dänemark

In Dänemark waren die externen Berater ebenfalls überwiegend punktuell beteiligt. Externe Berater führen jährliche unternehmensweite Mitarbeiterbefragungen durch, die zwar nicht spezifisch zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen eingeführt, aber überall als Screening-Instrument genutzt wurden, um Problembereiche zu identifizieren. Lediglich in einem Unternehmen wurden weitere Berater hinzugezogen, um anlassbezogen eine spezifische Befragung durchzuführen (mit dem COPSOQ). Die Maßnahmen wurden dort im Anschluss zwar überwiegend innerhalb der Abteilungen ohne externe Unterstützung entwickelt, in einer Abteilung waren die Berater aber auch an der Maßnahmenentwicklung beteiligt. In einer anderen Organisation berieten die Berater methodisch bei der Planung und Durchführung eines Workshops. In allen Betrieben führten externe Berater vertiefte Schulungen zu verschiedenen Themen durch.

Im Krankenhaus übernahm eine externe Unternehmensberatung die Durchführung und Auswertung der klinikweiten TrivselOP Befragung. Im gesamten Krankenhaus wurden externe Berater bei Bedarf einbezogen, teilweise vom Arbeitsschutz, *„Ich ergänze viel durch externe Berater“* (DK1_A3: 16), teilweise von der klinischen Leitung ohne Einbeziehung des Arbeitsschutzes. Bei psychosozialen Themen wurden meist Psychologen zugezogen, die zu fachspezifischen

Themen referierten und berieten, z.B. zum Thema Umgangston, Stress, Feedback- und Sitzungskultur, Flow, Vermeidung von Störungen, Workshops für Führungskräfte (DK1_A3: 16). Die einzelnen Abteilungen können ebenfalls externe Berater beauftragen. In einer Abteilung, die schwerpunktmäßig untersucht wurde, war beispielsweise ein Referent zum Thema Sozialkapital engagiert worden, von dem die Befragten über den Fachverband dänischer Krankenschwestern gehört hatten. Neben dem Fachvortrag gab er hilfreiche Hinweise zur Ausarbeitung und Umsetzung von Lösungsmöglichkeiten („von der guten Absicht hin zu einem verpflichtenden Verhalten“) und beriet bei der Durchführung des Workshops (DK1_A2: 30). Insgesamt waren externe Berater dort an mehreren Veranstaltungen beteiligt: einer Veranstaltung für Führungskräfte (und nachfolgender Unterstützung, wenn Führungskräfte in ihren Gruppen Thementage veranstalten wollten) und für Fachkräfte, einem Vortrag zum Thema „Sauerstrahler“ (Miese peter) bzw. zum Thema Arbeitsfreude für Verwaltungskräfte (DK1_A1: 40).

Im Produktionsbetrieb wurde die Durchführung der unternehmensweiten Mitarbeiter-Befragung ebenfalls „von einem externen Anbieter eingekauft“ (DK2_B1: 9). Aufgrund der hohen Mitarbeiterunzufriedenheit wurden weitere externe Berater beauftragt, eine vertiefende Erhebung mit dem COPSOQ durchzuführen. Sie waren an der Durchführung und Auswertung der Erhebung beteiligt, an der Präsentation der Ergebnisse im AMSU¹⁰⁷ und unterstützten die Maßnahmenentwicklung in einer ausgewählten Gruppe. Der Berater wurde hinzugezogen, „um ganz spezifisch die Probleme zu identifizieren, mit denen wir uns hier herumgeschlagen haben oder herumschlagen.“ (DK2_B1: 16). Aus Sicht der Arbeitsschutz-Leiterin wurden die externen Berater „aus Gründen der Anonymisierung“ einbezogen. (DK2_A1: 4). An der Entwicklung der Maßnahmen waren die Berater in den meisten Abteilungen nicht beteiligt, mit Ausnahme von einer Abteilung, in der die sozialen Probleme anders als in den anderen Abteilungen – auch zwischen den Mitarbeitern – sehr stark ausgeprägt waren: „Die Probleme in der Werkstatt waren so massiv, da war man einfach dazu gezwungen, externe Leute hinzuzuziehen, das ging überhaupt nicht. Das war kein Konflikt zwischen Management und Arbeitnehmern, sondern eher auch Mitarbeitern untereinander, so eine Art Bürgerkrieg.“ (DK2_B1: 17).

Im Hotel sind externe Berater aktuell lediglich (unspezifisch) zur Auswertung der regelmäßigen unternehmensweiten Mitarbeiterbefragung („great place to work“) einbezogen bzw. punktuell zu einzelnen Themen (z. B. bei der Ausbildung von „Gesundheitsbotschaftern“ im Projekt „Gesünderes Wir“ s.u.). Die Personalverantwortliche äußerte insgesamt die Bedenken, dass die gezielte Su-

107 Arbeitsschutzausschuss und Kooperationsausschuss waren hier zum sogenannten AMSU zusammengelegt worden (siehe Kapitel 5)

che nach Problemen eine kritische Sichtweise produziert: „wenn man einen externen Berater hinzuzieht und ihn beauftragt, in den Hotels ganz spezifisch nach diesen psychosozialen Risiken zu schauen, dann wird man die auch finden.“ (DK3_A1: 19). Die Mitarbeitervertreterin erinnert sich auch an einen Vortrag zum Thema psychosoziale Gefährdungsbeurteilung vom Mitarbeiter eines betrieblichen Gesundheitsdienstes, „das ist so eine Gesundheitsregelung, die betrieblich angeboten wird wie eine Versicherung. (...) Und damals war das Pflicht. Da musste man Mitglied sein bei einer solchen Gesundheitsversicherung oder betrieblichen, medizinischen Versicherung. (...) Und das wurde dann geändert, wurde dann abgeschafft. (...) Es ist dann privatisiert worden. Also es wurde den Unternehmen nicht mehr gesetzlich auferlegt, sondern es wurde dahingehend geändert, dass es private Anbieter gibt, also Versicherungsgesellschaften, die dann diesen Dienst anbieten, also eine freiwillige betriebliche Gesundheitsversicherung.“ (DK3_B1: 6). Die Veranstaltung fand vor ca. 8 - 9 Jahren in Verbindung mit den Arbeitsplatzbewertungen (APV) statt, in denen gefordert wurde, auch das psychische Umfeld abzudecken (DK3_B1: 7). Die eigentliche Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen in Form der APV wird seitdem jedoch ohne externe Beratung durchgeführt.

Problematisch ist aus Sicht des dänischen Praxis-Experten, dass externe Berater eher von solchen Organisationen beauftragt werden, meist von großen, die bereits selbst über ein hohes Maß an Kompetenz verfügen. Diejenigen, die einen höheren Bedarf haben, beauftragen aus finanziellen Gründen sehr viel seltener externe Berater: „I think those two have some experience, those who have some knowledge, they are the ones that buy more experience and more knowledge from external advisors for example. But those who don't have the knowledge that they were supposed to, they don't buy it. It's, I think the money is very tight in many companies. So things like, these things, they are not prioritized.“ (DK_E2: 27).

Großbritannien

In den beiden britischen Betrieben waren die externen Berater ebenfalls überwiegend punktuell beteiligt. Im Krankenhaus-Konzern führten sie jährliche unternehmensweite Mitarbeiterbefragungen durch, die als Screening-Instrument genutzt wurden, um psychosoziale Problembereiche zu identifizieren, um dort vertiefte Gefährdungsbeurteilungen anzuschließen. In beiden Betrieben boten externe Berater Schulungen zur Thematik an, im kleinen Produktionsbetrieb erfolgte außerdem eine methodische Beratung (zur Auswahl eines Instruments

und Durchführung der Befragung). Die eigentliche Maßnahmenentwicklung und -umsetzung erfolgte in beiden Betrieben ohne externe Unterstützung.

Im Krankenhaus werden externe Berater zur Durchführung und Auswertung der jährlichen Mitarbeiter-Befragung eingesetzt, die auch einige Fragen zu psychosozialen Belastungen enthält und als Screening-Instrument genutzt wird: „*the NHS staff survey is another really good tool which is kind of used to try to get a bit of a snapshot in each year within the trust to see which key areas there are concerns*“ (UK1_B1: 4). Ansonsten werden externe Berater nach Wahrnehmung des Gewerkschaftsvertreters nicht einbezogen, da die Kompetenz aufgrund der Größe der Organisation intern vorhanden ist: „*I think generally because we are a large organization and we have lots of different disciplines and lots of different jobs and lots of different roles we are generally kind of dealing with things in-house, because we are such a big organization. We do have lots of people with different skills, so it is not my kind of experience that people are being brought in externally.*“ (UK1_B1: 20). Aus Sicht eines anderen Mitarbeitervertreters werden Experten für Schulungen zu spezifischen Themen engagiert: „*So there's different supports in place, different people working with us. A lot depends what the stressor is.*“ (UK1_B2: 20) [Anm: z.B. für Resilienztrainings]

Im Fallbetrieb aus der Produktion wurde ein externer Berater eingesetzt, um das Vorgehen zu planen. Der Kontakt zum externen Berater entstand über EEF (The manufacturers' organisation), den Occupational Health Anbieter des Unternehmens. Nach Absprache mit der Personalabteilung stellte er einen 2,5 stündigen Kurs für die Manager zusammen und empfahl Instrumente und Werkzeuge. Der Berater wurde von der Personalabteilung als äußerst kompetent wahrgenommen und als Unterstützung erlebt. Der Mitarbeitervertreter hatte keinen Kontakt zur externen Beratung und nimmt deren Rolle entsprechend als wenig bedeutsam wahr (UK2_B2: 19).

Spanien

In den drei spanischen Unternehmen waren die externen Präventionsdienste insbesondere zu Beginn sehr aktiv involviert. In einem Betrieb kam sogar der Impuls zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen vom externen Präventionsdienst. Die Präventionsdienste berieten und schulten zum Thema und führten die Fragebogen-Erhebung (ISTAS21) und -auswertung durch. In zwei Fällen kam es jedoch zu Konflikten zwischen Mitarbeitervertretung / gewerkschaftlichen Beratern und externen Präventionsdiensten, weil der Präventionsdienst sein eigenes Instrument einsetzen und den Prozess insgesamt beschleunigen wollte. Dort begleiteten die Präventionsdienste die Entwicklung der Maßnahmen nur zu Beginn (Hotel) bzw. gar nicht (Produktion). Im

Krankenhaus wurde der Präventionsdienst hingegen als kompetent und allparteilich wahrgenommen und auch als Unterstützung zur Moderation der Fokus-Gruppen eingesetzt.

Im Krankenhaus war die Unterstützung durch externe Akteure sehr ausgeprägt durch ISTAS, ein gewerkschaftsnahes Forschungsinstitut und eine Psychologin aus einem externen Beratungsunternehmen: *„Ja also, es wurde ein externes Unternehmen beauftragt von der Vereinigung der Krankenhäuser in Katalonien, mit einer Fachkraft, die auf die Bewertung psychosozialer Umfragen spezialisiert ist.“* (ES1_B2: 12). Die Unterstützung umfasste aus Sicht von Management und Mitarbeitervertretung die inhaltliche Einführung in das Thema und die Schulung der Arbeitsgruppen-Mitglieder *„Da war die externe Beraterin dabei, die hat uns alle geschult, denn niemand war wirklich ausgebildet in der Prävention von psychosozialen Risiken. Wir waren schon ausgebildet in der Prävention von allgemeinen Risiken, aber nicht in der von psychosozialen. Also brauchten wir die externe Beraterin für diese Fragen.“* (ES1_B2: 15). Hinzu kamen Beratung (z.B. wie die Tätigkeitsgruppen aufgeteilt werden sollten, um Anonymität und zugleich eine sinnvolle Gruppierung zu gewährleisten) und die Moderation von Fokus-Gruppen - sogenannten „Präventionszirkeln“¹⁰⁸ - an die sich eine Problemanalyse und die Empfehlung von Maßnahmen anschloss: *„es wurden zwei Problemfelder identifiziert, in der [Abteilung 1] und in der [Abteilung 2] und da wurden zwei Präventionszirkel geschaffen und dafür wurde eine externe Psychologin zugezogen, die dann Interviews geführt hat und dann bestimmte Maßnahmen empfohlen hat.“* (ES1_B2: 16).

Im Fallbeispiel aus der Produktion hat der externe Präventionsdienst die Befragung durchgeführt und ausgewertet. Allerdings war der Mitarbeitervertreter mit der Qualität des Berichts nicht zufrieden, er musste mehrfach überarbeitet werden, um den Vorgaben von ISTAS zu genügen. Alle 3 - 6 Monate fand ein Treffen mit der Arbeitsschutzaufsicht statt, bei dem auch der externe Präventionsdienst anwesend war. Der Mitarbeitervertreter erlebte die externe Beraterin insgesamt als parteiisch zugunsten ihres Auftraggebers – des Geschäftsführers. Auf Nachdruck des Mitarbeitervertreters war der externe Präventionsdienst nicht Teil der operativen Arbeitsgruppe: *„Also die waren nie unparteiisch. In Katalonien gibt es ein Sprichwort, das besagt: ‚Wer bezahlt, befiehlt‘ (lacht) und so war es auch hier. Auch als beschlossen wurde, wir machen ISTAS und das Ganze unterzeichnet wurde, also DANACH, haben die alles verkompliziert, haben wirklich nur Hindernisse in den Weg gelegt und selbst in der letzten Stufe, beim vorläufigen Bericht und auch als es darum ging, die Präventionsmaßnahmen kon-*

108 „Círculos de prevención“ – hierbei handelt es sich um Fokus-Gruppen, die im Anschluss an die Analyse stattfinden; der Begriff „Präventionszirkel“ wird hier nicht verwendet, um Verwechslungen mit den deutschen „Gesundheitszirkeln“ zu vermeiden

kret festzulegen, da hab' ich irgendwann mal gesagt ‚Ich möchte nicht mehr, dass diese Frau kommt, dass dieser Präventionsdienst kommt, denn die machen nur Probleme‘.“ (ES2_B1: 8). Bei Fragen griff der Mitarbeitervertreter nach eigenen Angaben lieber auf die Unterstützung der Gewerkschaft zurück. Im Verlauf der Zusammenarbeit kam es zu (persönlichen) Konflikten zwischen dem Mitarbeitervertreter und der externen Beraterin, woraufhin der Mitarbeitervertreter einen personellen Wechsel beantragte. Schließlich wurde der Präventionsdienst (nach Auslaufen des Vertrags) ausgetauscht. Mit dem neuen Präventionsdienst ist der Mitarbeitervertreter viel zufriedener, weil er ihn als engagierter und hartnäckiger erlebt: „Und der Präventionsdienst ist dann nur als Hilfestellung gedacht oder steht beratend zur Seite, aber wenn wir ein Problem hatten, dann half uns J. [die Gewerkschaftvertreterin] - die gerade hier war - und wir haben sie dann gefragt. Die Techniker¹⁰⁹-, das Unternehmen und auch die Technikerin waren dann noch einige Zeit da, einige Jahre insgesamt. Aber da wir diese Konfrontation hatten mit ihr und mit ihr nicht zurecht kamen, beantragten wir, dass sie jemand anderen schicken sollten. Und das haben die dann auch gemacht bis zum Ablauf des Vertrages. Und jetzt haben wir ein anderes Unternehmen, nämlich xxx [Name einer Versicherung]. Und damit der Unterschied mal klar wird: Wir haben uns kürzlich getroffen mit der Technikerin oder Präventionsbeauftragten und da wurde das Thema Schulung angesprochen. Und wir hatten eine Schulung gemacht zum Thema Haltung und Ergonomie. Und zwar, ich dachte vor 3 Jahren und es waren tatsächlich 6 oder 7 Jahre her. Und sie hat wirklich darauf beharrt, dass wir das wiederholen müssen diese Schulung, dass es jetzt wirklich an der Zeit ist, das zu wiederholen. Sie hat WIRKLICH ihre Aufgabe wahrgenommen und das war in dem anderen Fall nicht so. Letztendlich führt das jetzt dazu, dass wir die Schulung auch machen. Aber so müsste das ja auch sein.“ (ES2_B1: 8). Das Management beschreibt die Rolle des externen Präventionsdienstes ebenfalls als wenig bedeutsam. Nach der anfänglichen Konfrontation habe der Präventionsdienst sich kaum beteiligt. Das Management sah aber auch wenig Ansatzpunkte für eine stärkere Beteiligung der Präventionskraft, da sich die Maßnahmen stark auf die Arbeitsorganisation und -bedingungen bezogen, unternehmensspezifisch waren¹¹⁰ und das Vorgehen durch die Leitlinien im Prozess ohnehin klar war: „Also ihre Rolle war fast inexistent im ganzen Prozess der Umsetzung und der Studie gab es ja schon viel Konfrontation und deshalb, sie hat sie wahrscheinlich, sie hat einfach wenig teilgenommen, wenig Beiträge geleistet. Es ist auch so, dass die Maßnahmen, die dann entschieden wurden,

109 In Spanien werden die Mitarbeiter des Präventionsdienstes als „Präventionstechniker“ (técnicos de prevención) bezeichnet

110 was nach dem Verständnis des Managements offensichtlich nicht unter psychosoziale Belastungen bzw. den Zuständigkeitsbereich der externen Beratung fiel

wenig zu tun hatten mit der Arbeitsmethode an sich, sondern konkret mit den Arbeitsbedingungen, mit der Arbeitsorganisation, z.B. haben wir über Blutwerte gesprochen, die Analyseergebnisse. Das hatte nicht mehr so mit psychosozial zu tun, sondern war ganz konkret. Und sie hat da keine großen Beiträge geleistet. Mit ihr hatte ich schon ein paar Parallel-Treffen, um die Umsetzung dieser Themen im Unternehmen zu besprechen. Aber wie gesagt, ihre Figur war nicht besonders wichtig, ihre Rolle. [...] War OK so. Die Maßnahmen, die wir umsetzen mussten, Arbeitsmethodik etc., da konnten sie nicht viel beitragen. Und die Leitlinien, die Vorgaben waren ja klar zu dem Zeitpunkt für uns. Und deshalb konnten sie keinen größeren weiteren Beitrag leisten.“ (ES2_A1/A2: 10).

Im Hotel ging der Impuls, die klassische Gefährdungsbeurteilung um psychosoziale Belastungen zu ergänzen, vom externen Präventionsdienst aus: „Wir haben in Zusammenarbeit mit den externen Präventionsteams verschiedene Tests durchgeführt bezüglich Arbeitnehmer, Licht, Lärm. Und als wir die üblichen Instrumente ausgeschöpft hatten, sprach der Präventionsdienst von dieser Möglichkeit, sagte uns aber auch dazu, es wird ein langer und tiefgreifender Prozess werden. Und dann habe ich mit den Arbeitnehmervertretern gesprochen und wir haben damit angefangen.“ (ES3_A1: 1). Zu Beginn gab er fachlichen Input, erklärte das Vorgehen und Begrifflichkeiten, führte die Befragung durch, wertete sie aus, meldete die Ergebnisse zurück, unterstützte bei der Interpretation der Ergebnisse und bei der Schwerpunktsetzung und begleitete die Moderation der Sitzungen. Allerdings beobachtete das Management eine Voreingenommenheit des Präventionsdienstes und der Gewerkschaft jeweils zugunsten von einer Partei, d.h. zugunsten von Management, respektive Mitarbeitervertretung. „Und es war auch anfangs so, dass der Präventionstechniker sich eher auf die Seite des Unternehmens geschlagen hat, der Gewerkschaftsvertreter eher auf die Seite der Arbeitnehmervertreter und letztendlich war es schon so, dass wir alle für das gleiche Ziel gearbeitet haben. Aber anfangs nicht, vielleicht einfach nicht, vielleicht einfach aus Gewohnheit, weil man es immer so macht.“ (ES3_A1: 6). Dies und der vom externen Präventionsbeauftragten ausgeübte zeitliche Druck führten zu dem Entschluss, den Prozess ohne die externen Akteure weiterzuverfolgen: „(...) der 1. Präventionstechniker, der kam, der schien es ziemlich eilig zu haben damit. Der wollte das ganz schnell und eilig durchziehen und das führte schon zu einigen Reibungen. Ich habe dann beschlossen und entschieden, dass er nicht weitermachen sollte und dann kam er nicht mehr und ich sah dann seinen Teil als abgeschlossen damit und wir haben dann weitergemacht.“ (ES3_A1: 7).

Vorteile interner und externer Verortung der Präventionsdienste

Ob ein interner Präventionsdienst im Vergleich zu einem externen Dienstleister in den untersuchten Fallbeispielen vorteilhafter ist, hängt von den jeweiligen Bedingungen vor Ort ab und ist daher nicht pauschal zu beantworten. Hierbei ist auch das Spannungsfeld zwischen dem zu Beginn des Kapitels dargestellten rechtlichen Vorrang für die Nutzung interner Ressourcen (siehe oben) und den tatsächlichen Motiven für die Externalisierung von Präventionsdiensten zu berücksichtigen.

Der Vorteil einer **externen Verortung** wird an dem Fallbetrieb in Spanien im Krankenhaus deutlich. Der externe Präventionsdienst wurde dort nach und nach - auf Druck der Mitarbeitervertretung - durch einen internen ersetzt: *„Ja, es gab noch einen Zeitraum, wo die externe Firma noch für bestimmte Risiken die Beratung durchgeführt hat, unter anderem eben für psychosoziale Risiken. Das ist noch eine Zeilang parallel gelaufen.“* (ES1_B1: 12). Die externe Psychologin hatte aus Sicht der Mitarbeitervertretung jedoch ein Führungsvakuum gefüllt, das vom Management trotz grundsätzlicher Offenheit für das Thema nicht ausgefüllt werden konnte: *„Die Geschäftsführung hat ein offenes Ohr für diese Fragen. Andererseits ist es auch so, solange wir die externe Psychologin hatten, gab es eine gute Gruppendynamik, es wurden Sachen getan, sie war in der Lage, die Personen zu führen. Seitdem sie weg ist, wird das einfach auf den Präventionsdienst abgeschoben und da läuft wirklich nichts mehr. Was notwendig ist, sind Führungsqualitäten, damit etwas in Gang gesetzt wird.“* (ES1_B2: 27f.).

Ein Vorteil der **internen Verortung** liegt hingegen in einer besseren Kenntnis der internen Strukturen und einem Vertrauensvorschuss. Dies wird im Fallbeispiel des Krankenhauses in Großbritannien besonders deutlich. Dort sind der klassische Arbeitsschutz und die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen getrennt und die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen ist an den betrieblichen Gesundheitsschutz (Occupational Health) angebunden¹¹¹. Aus Sicht der Personalabteilung hat die interne Anbindung den Vorteil, dass die Akteure als Mitarbeiter das Unternehmen die Abläufe und die beteiligten Personen,

111 Üblicherweise ist die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen – nach Aussage des befragten Mitarbeiters im betrieblichen Gesundheitsmanagement / Occupational Health - an den Arbeitsschutz angebunden und es ist eher selten, dass Psychologen und Arbeitsmediziner involviert sind (UK1_A1b: 3). Mittlerweile gibt es in dem Krankenhaus auch die Überlegung den Arbeitsschutz übergreifender (auch was die Standorte betrifft) zu gestalten: *“I think when the management standards came out it was seen as being part of something that occupational health should be managing. Stress in the workplace. And I think because T. [Head of Occupational Health] had an interest she took the lead on it. So then it’s just a historic thing. And in any other organization you would most likely, as you say find them sitting under your health and safety department”* (UK1_A1b: 2).

d.h. die (komplexen) internen Strukturen, Strategien und Bedürfnisse besser kennen. Als Teil des Teams haben sie außerdem vertrauensvolle Beziehungen zu Mitarbeitern und Managern aufgebaut, was ihre Arbeit erleichtert und den Abstimmungsaufwand deutlich verringert. Diesen Vorteil betont auch die Leiterin der Organisationsentwicklung: *„I think the occupational health and the health psychology service by being in-house and being internal, they are, they're very much part of the team, so they understand the direction, the strategic direction of the trust. But they also understand the complexity of our organization. Like I said we've got 9.300 staff, (...) it's a huge geographical area (...). So we've got a lot of geographical challenges. But because they know the organization so well they've got established relationships with managers. I don't think we ever have any issues from a confidentiality perspective (...). I think the benefits from having an internal service are just that it's much more joined up. I think if we paid somebody to provide that service we just wouldn't get the same relationships. (A5: No). And a lot of it is on relationships, you know, you can pick up the phone and talk things through.“* (UK1_A6: 7).

Eine gute Vernetzung mit anderen Funktionen, insbesondere mit der Personalabteilung, führt außerdem dazu, dass Trainings entwickelt und angeboten werden können, die auf die Problemfelder zugeschnitten sind. Auch strategische Überlegungen werden miteinander abgestimmt: *„We work very closely with the occupational health team, very, very closely. And the occupational health and health psychology teams are part of the HR and OD¹¹² function across the trust. So when we're planning HR strategy days we all meet together and we talk about things which are important in what I would class as the employee journey, from the minute that they show an interest in working for us until the minute that an individual leaves us.“* (UK1_A5: 2).

Als interne Mitarbeiter können sich die Beteiligten außerdem stärker auf die eigene Organisation konzentrieren und stehen nicht unter dem ökonomischen Druck, weitere Unternehmen akquirieren und beraten zu müssen¹¹³. Für die internen Abteilungen entfällt zudem der Koordinationsaufwand mit externen Auftragnehmern: *„No it's a very personal opinion of mine actually, which is that, I think that any contract takes a lot of managing. And if you think you contract something out and you've solved the problem you've actually got, developed another set of problems. In that you have to manage that contract to the right standards. And they're not focused on your business; they're focused on*

112 Occupational Development (Organisationsentwicklung)

113 Dieser Aspekt spiegelt sich auch im spanischen Fallbetrieb aus der Hotelbranche wider, wo es zu Konflikten zwischen *externem* Präventionsdienst und internen Akteuren kam, da das Management und die Mitarbeitervertretung ihre Bedürfnisse durch die externen Berater zu wenig berücksichtigt sahen.

everybody's business. So I take the view that occupational health, line management, HR should work really closely together in order to make sure that we maximize employees' performance and health and that we can make sure that we have people working who are fit to work and we get people back to work as soon as they're fit. And I have a personal opinion that if you manage that inhouse it will be much more effective than an outsourced service. And also if you look at the size of the trust. We're 9.500 staff, we're massive. A lot of occupational health businesses won't serve a population as big as that. A lot of contracted out services. So we're big enough to absolutely be able to justify, I think, our own service. They understand your organization, they know the personalities. They understand the work issues that people have to face. If you contract it out I think you lose so much.” (UK1_A4: 10).

Auch der spanische Arbeitsschutzexperte sieht den fehlenden Einblick in das Unternehmen und die fehlende Nachhaltigkeit als Nachteile einer externen Verortung: *„External consultants do not know the company and do not make a follow up of the prevention activities” (ES_E2: 7a); „the Follow Up, only internal services can make a follow up, not external services. Because the service, external service come when they are called by the company, but they are not there in general.“ (ES_E2: 25b).* Er hält eine Verbindung von internen und externen Dienstleistungen für sinnvoll, um die Vorteile beider Varianten miteinander zu verbinden. *„I think that the best solution is to interact-, the interactions between external services and internal services in general. Because the internal services know the company, and it is, they are in the company every day. And external services, they don't, they are not everyday but they are more neutral than the internal services or they are perceived as more neutral by the workers in general. I think that the collaboration between both services, it is the best option. But it is necessary to have internal services (...) Only outsourcing, it's bad for the prevention.“ (ES_E2: 20-21b).* Die meisten Unternehmen in Spanien präferieren seiner Einschätzung nach allerdings eine externe Vergabe, da sie externe Anbieter leichter ersetzen können als interne: *„You can fire in every moment the external service. And if you have workers you cannot fire them. [...], because it's protected by the law to protect the neutrality of the experts contracted by the company. But there's no protection for external services, for outsourcing, no problem, limits.“ (ES_E2: 22b).*

Zusammenfassung und Diskussion

Die Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie legt fest, bekräftigt durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs, dass Unternehmen sich vorrangig ihrer internen Ressourcen für Maßnahmen des Gesundheitsschutzes bedienen müssen

und nur sofern diese Möglichkeiten nicht ausreichen, externe Expertise heranziehen müssen. Allerdings wurde diese europarechtliche Regelung auf nationalstaatlicher Ebene sehr heterogen umgesetzt, was insbesondere zu Problemen im Hinblick auf die Qualitätssicherung bei der Bestellung von externen Präventionsdiensten führte. Hinzu kommt, dass die Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie keine Qualitätsanforderungen für externe Präventionsdienste spezifiziert. Während sich diese Probleme übergreifend stellen, gibt es auf nationaler Ebene durchaus unterschiedliche Praktiken: so begünstigt in Spanien die Gesetzgebung die Bestellung externer präventiver Dienstleistungen (auch für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung), ohne hierfür über regionale Zertifizierungssysteme hinaus einheitliche Qualitätskriterien festzulegen. Dagegen müssen in Dänemark Unternehmen per Auflage der Arbeitsschutzaufsicht ausgewiesene externe Experten heranziehen, wenn ihre eigenen Ressourcen zur Bearbeitung von Problemen wie Mobbing und Belästigung nicht ausreichen. In Großbritannien hat die staatliche Arbeitsschutzbehörde (HSE) in Ermangelung verbindlicher Qualitätsstandards als Serviceleistung für Betriebe ein (freiwilliges) Register aufgestellt, in dem qualifizierte Berater verzeichnet sind.

Daten der ersten europäischen Unternehmensbefragung (ESENER) aus dem Jahr 2009 zeigen u.a., dass im europäischen Durchschnitt 36% der Unternehmen die (übergreifende) Gefährdungsbeurteilung an einen externen Dienstleister vergeben (Dänemark: 6%; Großbritannien: 9%; Schweden: 12%; Spanien: 67%).

Auf betrieblicher Ebene in den untersuchten Fallbeispielen bildet sich somit ein breites Spektrum von Praktiken im Hinblick auf die Nutzung von Präventionsdiensten für die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen ab. In allen untersuchten Fallbeispielen waren externe Berater - wenn auch nur punktuell - am Prozess der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen beteiligt. Beratung wurde durchgeführt von wissenschaftlichen Instituten (teilweise universitär wie in Dänemark, teilweise gewerkschaftsnah wie in Spanien) und von privaten Beratungsunternehmen, die teilweise unabhängig und teilweise an Versicherungen angegliedert waren (Spanien), an Arbeitgeber-Verbände (Großbritannien/Produktion) oder über Berufsverbände vermittelt wurden (Dänemark, Spanien). Abgesehen von der universitären und der gewerkschaftlichen Beratung und der Beratung durch den Mitarbeiter des Arbeitgeber-Verbands war die Beratung nicht kostenfrei.

In allen großen Unternehmen (> 500 Mitarbeiter) gab es einen internen Präventionsdienst, der jedoch - in Abhängigkeit von der Führungskompetenz (bzw. der Rollenübernahme des Managements als Machtpromotor) - gemischt bewertet wurde. Bei einem günstigen organisationalem Kontext, beispielsweise einer ausgeprägten Unterstützung und Durchsetzungsfähigkeit und -bereitschaft des Managements und intern vorhandener Fachexpertise, konnte ein interner Präven-

tionsdienst wirkungsvoll agieren. Waren diese Voraussetzungen jedoch nicht gegeben, dann konnte ein externer Präventionsdienst mit dem entsprechenden Selbstverständnis - Allparteilichkeit und Qualitätsbewusstsein statt Kostenminimierung - den Prozess besser (zusätzlich) unterstützen.

7 Arbeitsschutzkultur

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit spezifischen Aspekten der Arbeitsschutzkultur, die für die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen bedeutsam sind. Nach einer kurzen Übersicht über wichtige Dimensionen der Arbeitsschutzkultur werden insbesondere folgende Punkte anhand der betrieblichen Fälle vertieft: die Verwendung von Begrifflichkeiten und die Umsetzung betrieblicher Praktiken (Ganzheitlichkeit und Integration der Gefährdungsbeurteilung in organisationale Prozesse).

Dimensionen der Arbeitsschutzkultur

Bei näherer Betrachtung zeigen sich zwischen den Ländern Unterschiede im Hinblick auf die Sozialstaatstradition, Teilhaberechte der Beschäftigten, den Stellenwert des sozialen Dialoges als Instrument des Interessenausgleichs in Verbindung mit vorherrschenden Managementstrategien und den Prioritäten der Politik im Arbeitsschutz (verbunden mit der Ausstattung der Arbeitsschutzinfrastruktur). Diese Punkte, die sich auf die Partizipationskultur beziehen, wurden bereits in Kapitel 4 und 5 behandelt.

Bei der Analyse der Arbeitsschutzkultur soll im Folgenden der Fokus auf sichtbare Artefakte (z.B. Begriffe, organisationale Praktiken) gelegt werden und weniger auf zugrundeliegende Werte, Normen und Grundannahmen (für diese Unterscheidung siehe Schein, 1985).

Der *schwedische* Ansatz des „Systematic Work Environment Management“ entspricht dem integrativen Ansatz der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie im Sinne der Integration des Arbeitsschutzes in die allgemeinen Management-Prozesse. Für Schweden bedeutete der „Ansatz der ‚Internal Control‘“, der in der dortigen Arbeitsschutztradition wurzelt, „eine Konzentration auf die arbeitsplatzbezogene Gefährdungsbeurteilung im rechtlichen Umsetzungsprozess“ (Larisch, 2009, S. 46). Bei der Ermittlung von Risiken soll demnach ganzheitlich vorgegangen werden und auch die kombinierte Wirkung einzelner Risikofaktoren soll berücksichtigt werden: so kann z. B. monotone Arbeit unter Zeitdruck mit einem größeren Risiko für die Gesundheit einhergehen als wenn man

beide Faktoren separat betrachten würde (The Swedish Work Environment Authority, 2002).

In **Dänemark** wurden „formale Regeln zu Gunsten problemlösungsbezogener Aushandlungsprozesse zwischen Management und Beschäftigten zurückgestellt“ (Larisch, 2009, S. 46).

In **Großbritannien** ist dieser integrative Ansatz mit dem Konzept der Management Standards (siehe Kapitel 8) umgesetzt, wobei hier im Unterschied insbesondere zu Schweden und Dänemark, aber auch zu Spanien, der Aspekt der repräsentativen Partizipation der Beschäftigten im Arbeitsschutz, der im European Participation Index (EPI) abgebildet wird, nur schwach ausgeprägt ist.

Charakteristisch für die **spanische** Arbeitsschutzkultur ist die Orientierung an der formalen Einhaltung von Vorschriften, die auf die Vermeidung von Sanktionen abzielt: „*the activities of OSH services and professionals in practice are considered overly formal and bureaucratic in what has come to be termed ‘defensive prevention’, meaning that companies and OSH services direct most of their efforts towards their main objective of avoiding sanctions*“ (Walters et al., 2012, S. 92). Als wesentliches Hindernis für die Prävention am Arbeitsplatz wird für Spanien die unzureichende Integration des Arbeitsschutzes in die Unternehmensorganisation angesehen, verbunden mit der Delegation der Verantwortung für die Prävention an externe Dienstleister: „*The lack of integration of OSH activities in the management of companies has been identified as one of the main constraints for the quality of prevention in the workplace. The majority of companies (...) delegate responsibility for prevention (...) mainly to external OSH services.*“ (ebd., S. 93).

Die Präventionskultur wird akzentuiert durch die von der Europäischen Arbeitsschutzrahmenrichtlinie geforderte Integration des Arbeitsschutzes in die Unternehmensorganisation. Bezogen auf die Gefährdungsbeurteilung kommt diese integrative Orientierung in einer Verbindung der „klassischen“ Gefährdungsbeurteilung mit der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen zum Ausdruck.

Kulturelle Besonderheiten auf betrieblicher Ebene

Im folgenden Abschnitt werden drei zentrale Aspekte der Arbeitsschutzkultur, die sich in den Fallstudien gezeigt haben, vertiefend ausgeführt: 1) die Trennung bzw. Verbindung von „klassischer“ und psychosozialer Gefährdungsbeurteilung (Ganzheitlichkeit), 2) Konzepte und Begriffe im Themenkomplex, 3) die Integration in betriebliche Prozesse.

Schweden

In den beiden schwedischen Fallbetrieben sind klassische und psychosoziale Gefährdungsbeurteilung eng miteinander verbunden.

In der Fallstudie im Krankenhaus sind physische und psychosoziale Aspekte miteinander verknüpft. Die Schutzrunde oder Schutzvisite (*skydds rond*)¹¹⁴ wird als Routine beschrieben, die die gewerkschaftliche Mitarbeitervertretung zusammen mit dem Management seit vielen Jahren einmal jährlich durchführt. Dabei ging es zunächst um physische Belastungen, mittlerweile sind auch psychosoziale Belastungen integriert. Im Rahmen des Kaizen-Ansatzes wurde der klassische Arbeitsschutz noch stärker mit psychosozialen Themen und Gesundheit verbunden. Der Aktionsplan, der früher aus der Schutzrunde entstand, wird nun über das Kaizen-Verfahren umgesetzt.

Im schwedischen Krankenhaus fand nicht nur eine Verbindung von klassischer und psychosozialer Gefährdungsbeurteilung statt, sondern auch eine Integration weiterer Ebenen:

Verknüpfung von verschiedenen Instrumenten zur Analyse von Belastungen: Auf die Frage nach der Abgrenzung der Schutzrunde verweist die Personalverantwortliche darauf, dass sämtliche Methoden und Instrumente im Zusammenspiel zu sehen sind: „*Man muss ja auch alles zusammen sehen, also die Mitarbeiterumfrage ist eine Sache. Dann sehen wir in diesen Bericht mit diesen Abweichungen, dann Abteilungen und diese ganzen Kennzahlen und Eckdaten, die wir haben, können wir dann durchaus schon gewisse, ja, Richtungen erkennen. Und da müssen wir dann eben mit dem Chef sprechen dann über diese Sache.*“ (SW1_A1: 19). Als Hinweise werden z.B. der Krankenstand, Arbeitsunfälle und Beschwerdeverfahren genutzt.

Integration verschiedener Handlungsfelder: Die Integration verschiedener Handlungsfelder - Gesundheitsförderung, Arbeitsschutz und Ideenmanagement - hat bisher nur teilweise funktioniert. Kaizen¹¹⁵ war bereits vorher mit anderen Feldern aus Human Resources verknüpft, wurde aber nicht systematisch als „Projekt“ verfolgt. Die Kooperation mit der Universität führte dazu, dass der Fokus des Kaizen-Ansatzes stärker auf die Bereiche Gesundheit und das Arbeitsumfeld gelegt wurde. Kaizen wurde im Rahmen der Sicherheitsinspektionen genutzt, um die Verbesserungsvorschläge aus dem Handlungsplan festzuhalten. An späterer Stelle berichtet der Organisationsentwickler, dass Kaizen sich zunächst auf Gesundheit

114 Regelmäßige Arbeitsplatzbewertung im Rahmen der (ganzheitlichen) Gefährdungsbeurteilung, die von Vertretern des Managements und der Mitarbeiter vorgenommen wird (für eine Checkliste siehe <http://www.prevent.se/Arbetsmiljoarbete/Systematiskt-Arbetsmiljoarbete/Checklistor/>; Stand 08.09.2015]

115 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (siehe Kapitel 8)

konzentrieren sollte, dann aber das Arbeitsumfeld einbezogen wurde, weil die meisten Vorschläge sich darauf bezogen (SW1_A2: 7). Die ursprünglich geplante präventive Integration der Gesundheitsperspektive und der Arbeitsschutz-Perspektive in *alle* Vorschläge erwies sich jedoch als zu aufwendig: „*to look at the health perspective on every suggestion, I mean, that the unit came up with say, „We want to change the lobby, will it affect our work environment? Will it affect our health?“ I don't think we became any good at that. There were suggestions on changing the structure of the document that you use when you come up with suggestions, but it just didn't work. It became too complicated. So, it's easier to just have the health and work environment suggestions than to look at the health perspective on every idea that we came up with. It just took too much time. And it also wasn't relevant most of the times.*“ (SW1_A2: 7).

Integration der Präventions-Ebenen: In einer neu geplanten „Gesundheitsmatrix“ soll auch die zeitliche Verknüpfung der verschiedenen Präventionsebenen (primär, sekundär, tertiär) abgebildet werden: „*Also die Förderung der Gesundheit, präventiv, also Vorbeugung und dann eben auch Hilfe, dann Reha und so weiter. Und das überschneidet sich dann immer. Also mehr zur Förderung und Vorbeugung, also damit es eben gar nicht erst zu dem Negativen kommt.*“ Zu diesem Zweck wurde ein neues „Dialog-Instrument“ entwickelt, das gerade in einem Pilotprojekt getestet wird. Dabei werden gesetzlich vorgeschriebene und freiwillige Bereiche verknüpft: „*we're integrating all these formal fields that we have to do legally and other fields we want to work in. Both health promotion, pre-emptively and rehabilitation.*“ (SW1_A2: 8).

Integration der externen Perspektive: Zusätzlich zur internen Perspektive sollen auch die externen Akteure zu Wort kommen, d.h. im Krankenhaus die Patienten: „*Also Arbeitsumfeld, Patienten und Mitarbeiter, wir wollen das alles zusammenfügen, begegnen den Patienten genauso, wie wir den Mitarbeitern begegnen*“ (SW1_A1: 21). Dabei sollen die Patienten während und nach ihrer Zeit im Krankenhaus unterstützt werden: „*integrating it with a patient focus, their health, both in the hospital and after they leave*“ (SW1_A2: 4).

Eine ganzheitliche Erfassung, die physische wie psychosoziale Belastungen erhebt, befürwortet auch der befragte schwedische Wissenschaftler aufgrund der engen Verbindung beider Bereiche: „*Well, I would definitely say they should be integrated. At least in the setting, because there are so many, if I backtrack, psychosocial health risks. The causes are organisational factors and organisational factors influence both stress, bullying, but also accidental risks, musculoskeletal disease risks. So there is much interaction between them. If for example you are overworked and stressed, accidents' risks increase. I'm not sure, but I think there are some research data demonstrating*

that if you are stressed you are more easily hit by noise and impact hearing. And if you are relaxed you can stand the noise a little bit better. At the same time noise is a stress factor in itself. So, for all this interaction it's much better to integrate it." (SW_E1: 2 f.).

Dabei sollte aber gleichzeitig eine Fokussierung stattfinden auf die Faktoren, die für die jeweilige Tätigkeit relevant sind: *„An integrated model or tool for risk assessment is one thing. I'm strongly advocating an integrated perspective of handling both technical and organisational risks, because of the interactions I mentioned. But of course in individual job sectors, risk problems, of course it's useful and very often necessary to limit yourself to one perspective or a couple at the same time. You can do that for example by having a questionnaire for stress in restaurants. And skipping the accident risks and so on in just that tool.*" (SW_E1: 3).

Dabei betont der schwedische Experte die Notwendigkeit, nicht nur das Zusammenspiel zwischen klassischen und psychosozialen Belastungen zu betrachten, sondern auch die Zusammenhänge zwischen den einzelnen psychosozialen Belastungsfaktoren: *„(...) with increasing workload and too little management guidance the risk for bullying increases much. So let's say not technifying the psychosocial risks, not trying to delimit them to one risk, second risk, third risk and so on. That's for me an unproductive strategy.*" (SW_E1: 12).

In Schweden ist die Verknüpfung mit organisationalen Prozessen auch im Rahmen von SWEM (Systematic Work Environment Management) vorgesehen: *„it's internal control system that was prolonged in 2001 by the SWEM. By integrating prevention into the enterprise management policy, Swedish authorities aim to put an end to the sidecar effect whereby prevention increasingly becomes a sideline activity of the enterprise. Employers have thus been given a series of tasks to ensure that they correctly integrate prevention into their daily management. This internal control relates to five areas: the planning, management and inspection of preventive activities, the permanent evaluation of the work environment and the writing of documents relating to the problems and measures set out.*" (Prevent, 2006, S. 19).

Was die Begriffsverwendung anbelangt, wird hier eine Präferenz positiver Ausdrücke deutlich. Die Personalverantwortliche im Krankenhaus weist darauf hin, dass sie in der Betonung der positiven Aspekte einen größeren Nutzen sieht: *„nutzt der Tätigkeit mehr als sich immer nur auf die negativen Faktoren zu konzentrieren“* (SW1_A1: 19). Die Präferenz erklärt sie zum einen mit ihrem persönlichen Hintergrund als Gesundheitspädagogin, aber auch mit einer generellen Tendenz im gesamten Netzwerk [Anm: health promoting hospitals], *„also das ist*

jetzt auch der Schwerpunkt, also der Gedanke, dass man wegkommt von diesem Negativen und Risiko, Gefährdung. Sondern eher hin zum Positiven. Also die Risikofaktoren haben wir natürlich nach wie vor und bearbeiten sie auch da mit, aber wir wollen so ein bisschen weg, wir wollen hin zu dieser positiven Seite kommen.“ (SW1_A1: 19-20). Ihrer Einschätzung nach ist diese Tendenz auch auf staatlicher Ebene zu beobachten, „man versucht auch ein bisschen jetzt so wegzukommen von diesem klassischen, traditionellen Bereich Arbeitsschutz, sondern geht eher hin zu diesem Gesundheitsbereich, und auch die Arbeitsschutzbehörde, die hat das auch ähnlich eben, dass man jetzt den Fokus so ein bisschen mehr auch auf dieses Gesunde eben legt.“ (SW1_A1: 23). Der Fokus auf das Positive wirkt sich nach Einschätzung der Personalbeauftragten positiv auf die Mitarbeiter wie auch auf die Patienten aus: „wir glauben, wenn wir das positiv sehen und die positive Seite, dann wirkt sich das aus auf das Personal, aber auch auf die Patienten. Und es überträgt sich aber auch auf andere Bereiche, also, ja, färbt dann ab auf die anderen Bereiche.“ (SW1_A1: 20). Auch im Rahmen der Gesundheitsmatrix soll der positive Aspekt betont werden in der Hoffnung, diesen Ansatz besser integrieren zu können und einen pragmatischen, fokussierten Umgang mit psychosozialen Belastungen zu fördern: „auch die psychosozialen Belastungen da stärker mit auch abzufangen, also und, ja, als das jetzt hier zu groß aufzubauschen, auf zu hoher Ebene (...) also da können wir wirklich auf einer einfachen Ebene diese Fragen angehen.“ (SW1_A1: 22). Der interviewte interne Organisationsentwickler betont auf die Frage nach der Terminologie ebenfalls den positiven Aspekt und spricht von „health factors“, was er auch mit der besseren Verständlichkeit begründet: „We’re trying to keep it simple, to keep it from being too technical. I mean there are already too many terms in our daily lives focusing on all these different issues regarding patient work or the work environment. And Kaizen as a tool as well, is, we try to keep it, well, simple.“ (SW1_A2: 4-5). Daneben wird aber seiner Wahrnehmung nach auch vom „psychosocial environment“ gesprochen, wobei eine enge Verknüpfung zur betrieblichen Gesundheitsförderung und ein stark individuumszentrierter Blick deutlich wird, der die Eigenverantwortung der Mitarbeiter betont: „but we’re trying to focus on the health aspect of it to keep it more focusing also on their role and their health. And it’s not all about the things that happen at work, it’s also about their participation in it. What they do outside of work and how they, I mean, do things at work. Like using the gym or make walks or eat healthier. And promote that to our patients as well.“ (SW1_A2: 5). Dieser Aspekt – die Verknüpfung mit der betrieblichen Gesundheitsförderung zusammen mit einer individuellen, verhaltenspräventiven Sichtweise - wird auch in der Einschätzung der (gewerkschaftlichen) Mitarbeitervertreterin sichtbar. Auf die Frage nach den Begrifflichkeiten spricht die Mitarbeitervertreterin zwar zunächst von „Belastungen“ und

„Stress“ (SW1_B3: 16), verweist dann aber darauf, dass ein verstärkt präventiver – mit der Gesundheitsförderung verbundener - Ansatz verfolgt wird, „*also Fitness, Training und solche Dinge, dass man das stärker dann eben mit diesem Begriff verbindet. Denn man ist ja dann auch belastbarer, wenn man sich fitter fühlt und so weiter (...) man kann hier auch gratis an Kursen teilnehmen, zum Beispiel Yoga und so weiter*“. (SW1_B3: 17).

Aus Sicht des wissenschaftlichen Experten ist die Begriffsgebung in Schweden nicht ganz eindeutig und klar abgegrenzt. Insgesamt gelten technische Risiken als leichter zu erfassen und zu gestalten: *“Risk assessment is a later term, but risks have been assessed for many decades, more or less. So, yes, especially in those more technical sectors, managers and safety reps and others are aware that they need to broaden the scope of risk assessment, also to include organisational risks. And then we talk about organisational risks both for psychosocial health and for ergonomic musculoskeletal problems. Sometimes they use the term to integrate psychosocial risks, sometimes they use it just to broaden the risk assessment. But there is some evidence that also these more technical sectors find it much easier to both assess and to manage technical risks than psychosocial risks like in the public sector.”* (SW_E1: 2).

Auch die Belastungen und ihre möglichen negativen Folgen werden nicht immer klar voneinander getrennt, wie im SLIC-Abschlussbericht im schwedischen Abschnitt deutlich wird: *„The results show that the most frequent psychosocial risks are heavy workload, threats and violence, stress and work including demanding relations with clients, patients etc.“* (SLIC, 2012, S. 95).

Dänemark

In Dänemark sind „klassische“ und psychosoziale Gefährdungsbeurteilung in allen Fallbetrieben miteinander verbunden. Die Berücksichtigung von psychosozialen Faktoren ist dort seit 2013 explizit gesetzlich verankert. *„In Denmark [Hervorhebung im Org.], a new Working Environment Act was prepared in 1975 and entered into force on 1st January 1977. This was the first time that the psychosocial working environment had been covered by working environment legislation. The new Act was based on a broader understanding of health, and the objective of the Act was to ensure a safe and healthy working environment for employees. In 2013, the Act specified that it is to cover both the physical and the psychological working environment.“* (Hansen et al., 2015, S. 29).

Der Mitarbeitervertreter im dänischen Krankenhaus sieht die „klassische“ und die psychosoziale Gefährdungsbeurteilung als integrierte Prozesse, wobei die psychosozialen Themen grundsätzlich als schwieriger wahrgenommen wer-

den, durch die Verknüpfung jedoch leichter zu thematisieren sind: *„Das ist eigentlich integriert. Also, man spricht über beides gleichzeitig. Man adressiert beides gleichzeitig. (...) Also im Bereich Arbeitsschutz sind ja die psychosozialen Aspekte die schwierigen Themen. Und die werden leichter adressierbar, wenn sie zusammen mit den anderen Bereichen erörtert werden.“* (DK1_B1: 4).

Auch im Produktionsbetrieb sind seit einigen Jahren nach Einschätzung der Arbeitsschutz-Leiterin neben den traditionellen Faktoren auch psychosoziale Aspekte Bestandteil der Arbeitsplatzbewertungen (arbejdspladsvurdering / APV). Bei Arbeitsunfällen gibt es zudem ein vorgegebenes Standardverfahren, in dessen Rahmen sich die Betroffenen, der Arbeitsschutzbeauftragte und der Teamleiter zusammensetzen. Dabei werden ebenfalls psychosoziale Faktoren berücksichtigt: *„Und wir gehen eine Reihe von Fragen durch. Und eine der Fragen bezieht sich auf Zeitdruck. Also bestand zu dem Zeitpunkt des Eintreffens des Ereignisses hoher Zeitdruck? War der Geschädigte müde?“* (DK2_A1: 25). In der Erinnerung der Arbeitsschutz-Leiterin war Zeitdruck jedoch bisher kein relevanter Faktor bei den Arbeitsunfällen.

Und auch im Hotel werden aus Sicht der Mitarbeitervertreterin physische und psychosoziale Belastungen in der Arbeitsplatzbewertung gemeinsam erfasst: *„Die Arbeitsplatzbewertung deckt sämtliche Bereiche ab.“* (DK3_B1: 16). Die Integration der psychosozialen Aspekte in die Gefährdungsbeurteilung sieht sie als Vorteil, da sie das Befinden der Mitarbeiter in den Vordergrund rückt. *„Also wenn man da den Fokus nicht auf diese psychischen Aspekte ausrichtet, dann könnte man ja in der Praxis alles Physische perfekt einrichten, aber trotzdem traurig zur Arbeit gehen. Es ist ein klarer Vorteil, ein klarer Nutzen, dass das enthalten ist.“* (DK3_B1: 28).

Neben der ganzheitlichen Gefährdungsbeurteilung werden weitere Aspekte der Integration hervorgehoben. Der Arbeitsschutz-Leiter im Krankenhaus betonte die Wichtigkeit, das Thema in vorhandene organisationale Strukturen und Prozesse einzubetten und nicht isoliert zu betrachten, da Arbeitsschutz aus seiner Sicht kein Selbstzweck sei (DK1_A3: 5). Den Fragebogenansatz erlebt er als zu wenig integriert und nicht ausreichend auf den eigentlichen Kernbereich – die Behandlung von Patienten - bezogen: *„Also ja, und unsere Kritik ging eigentlich auch primär darauf hinaus, wie man diese Untersuchung, diese Erhebung durchführt und wie man sie einbindet. Denn es ist also nicht zum Beispiel an Patientenzufriedenheit oder so gebunden oder an irgendwelche Betriebsziele oder -vorgaben, die es gibt im operativen Bereich, also im- Sondern es wird immer ganz isoliert und gesondert betrachtet, aber im Prinzip muss es eingebunden werden ins gesamte, in den gesamten Betrieb eines Krankenhauses.“* (DK1_A3: 4). Eine stärkere Anbindung der Thematik an strategische Unternehmensziele würde seiner Einschätzung nach eine stärkere Verbindlichkeit für die Gestaltung

des psychosozialen Arbeitsumfelds schaffen: „Und wir haben also im Nachgang dieser TrivselOP¹¹⁶-Erhebung ja auch viele Dialogtermine, also Gespräche. Und die sind nicht Pflicht. Und das ist auch ein Problem. Und weil es ja wieder nur um diese Mitarbeiterzufriedenheit geht oder nur-, das sind so diese weichen Werte. Wenn wir dagegen sagen würden, wir machen jetzt ein Meeting, Dialog, Gespräch in Bezug auf, wie stärken wir den Betrieb und die Möglichkeiten und die Entwicklung unseres Hauses? Und da würde ja der Arbeitsschutz, das psychosoziale Arbeitsumfeld als ganz kleiner Teil auch mit reinspielen. Und dann wäre ja dieses Arbeits-, der Arbeitsschutz wäre dann automatisch mit einbedacht, denn natürlich ist jeder verpflichtet zu erscheinen, wenn wir jetzt uns mit den Kernaufgaben, der Kerntätigkeit einer Klinik befassen und wie die weitere Entwicklung, wie der Betrieb, wie das alles sich gestalten soll in Zukunft, da ist ja jeder verpflichtet, dran mitzuarbeiten.“ (DK1_A3: 6).

Die stellvertretende Personalleiterin im Hotel empfindet die Abgrenzung des Bereichs Arbeitsschutz von ihren übrigen Aufgaben insgesamt als künstlich: „Es ist ganz einfach ein Teil meiner Arbeit. (...) Man kann also nicht sagen, dass wir uns bewusst mit Risiken befassen, das ist eher Bestandteil unserer DNA.“ (DK3_A1: 2). Psychosoziale Aspekte sind in ihrer Wahrnehmung ein vergleichsweise neues Thema und die Verantwortlichkeit für diesen Bereich wird eher in der Personalabteilung verortet: „Also die psychosozialen Aspekte im dänischen Arbeitsschutz wurden ja erst vor acht, neun Jahren eingeführt, also es ist immer noch alles relativ neu. (...) Und das Psychische ist, wie gesagt, neu und da habe ich auch so ein bisschen das Gefühl, dass man in diesen Organisationen auch der Auffassung ist, dass alles, was psychosozial ist, eigentlich bei mir liegt und in der HR-Organisation. Und ich glaube, dass man das einfach gar nicht so richtig eindenkt, weil man schon davon ausgeht, von Anfang an, dass sich hier alle wohl fühlen und dass hier ein gutes Arbeitsumfeld herrscht, auch psychisch (...).“ (DK3_A1: 6). Auch an anderer Stelle betont sie, dass man „psychosoziale Belastungen nicht so klassisch in das Arbeitsumfeld eindenkt, das ist so ein bisschen ausgesondert“ (DK3_A1: 73) und wird in der Personalabteilung angesiedelt. Den Grund dafür sieht sie zum einen in der aktiven HR-Abteilung und zum anderen in der hohen Mitarbeiterzufriedenheit (DK3_A1: 8).

Für regelmäßige, systematische Erhebungen psychosozialer Belastungen ist aus Sicht der Personalverantwortlichen das Verständnis gering, da das Umfeld von den internen Akteuren bereits sehr positiv eingeschätzt wird: „Ne, also nicht unbedingt für das Psychosoziale, auch sozusagen ganz generell auf diesen Jahresbericht, die Pläne, die Arbeitsplatzuntersuchung, die Besuche der Arbeitsschutzaufsicht, also dieses gesamte Paket sozusagen wird so ein bisschen in

116 Mitarbeiterbefragung (Siehe Kapitel 8)

Frage gestellt, weil man doch sieht und weiß, wie gut man das alles im Griff hat und wie gut es läuft.“; „ich höre oft von unserem Arbeitsschutz/Arbeitsumfeld-Ausschuss (...) ‚Warum müssen wir das denn jetzt tun? Weil wir haben doch alles so gut im Griff, es läuft doch alles so gut bei uns?‘“ (DK3_A1: 15).

Was die Begrifflichkeit betrifft, weist der Arbeitsschutz-Leiter im Krankenhaus initiativ darauf hin, dass der Risiko-Begriff¹¹⁷ nicht für psychosoziale Aspekte benutzt wird. Lediglich in Bezug auf Gewaltandrohungen oder gewaltsame Übergriffe wird von Risiken gesprochen: *„We focus on risks when we are dealing with threats and violence. Yeah, it’s typical in some of the departments, it can be related to conflicts within certain groups. (...) when patients are coming and they have been shot at or have been shot in the stomach then all the relatives are making, sometimes they turn up, 15 people, and say: ‚We want to speak to our relative.‘ and they can be very threatening. When we are in that part of the working environment, about this psychosocial work environment, we deal with risks. But in other part I don’t think we deal so much about risks, but more about opportunities.“* (DK1_A3: 1f.). Bei anderen psychosozialen Faktoren wird statt der Gefährdung vielmehr die Lösungsorientierung betont¹¹⁸: *„Man geht die Problematik nicht von einer Risikogefährdung oder von einer Gefährdungsbeurteilung aus an, sondern eher von den Möglichkeiten. Man sieht überall Möglichkeiten. Man ist nicht so diagnostisch, wie es vielleicht auch in der Ärztwelt der Fall ist, bei einem gebrochenen Bein, da sagt man: ‚Okay, wie fixen wir das? Wie machen wir das jetzt?‘“* (DK1_A3: 2). Wenn intern über psychosoziale Belastungen gesprochen wird, wird eher der Begriff „Probleme“ benutzt. *„Also zum Beispiel kann man schon von irgendeiner Station oder Abteilung hören: ‚Wir haben ein Problem mit Stress‘. Und das ist natürlich auch ein Risiko und eine Gefährdung, aber man sieht es eher als ein Problem, als eine Problematik an, die man angehen muss. (...) Risiko als Begriff taucht nicht auf.“* (DK1_A3: 2). Der Mitarbeitervertreter betont zudem das Bestreben, abstrakte Begrifflichkeiten möglichst anschaulich zu machen. Intern wird daher über konkrete Begriffe kommuniziert und ein Alltagsbezug hergestellt, wenn von psychosozialen Faktoren die Rede ist: *„bei uns, da nennen wir das Problem ganz konkret beim Namen.“*, z.B. Mobbing oder verletzendes Verhalten. (DK1_B1: 2f.).

Auf die Frage, wie von dem Thema gesprochen wird, betont auch die Arbeitsschutz-Leiterin im Produktionsbetrieb den positiven Fokus, *„also wir sprechen sehr von ‚Verbesserungen‘, wir haben nicht so diese Gefährdungs-/ Bedrohungsterminologie, sondern eher, dass wir, wie können wir es besser machen im*

117 Für Interviews, die (teilweise) auf Englisch geführt wurden, wurde der Begriff „psychosoziale Belastungen“ als „psychosocial risks“ bzw. „psychosocial factors“ übersetzt.

118 Dieser Aspekt spiegelt sich auch in dem Erhebungsinstrument wider, in dem ausschließlich positive Ausprägungen der psychosozialen Faktoren erhoben werden (siehe Kapitel 8).

Vergleich zum Vorjahr?“ (DK2_A1: 27). Dabei wird auf den Begriff „Trivsel“ verwiesen: Wohlergehen, Wohlgefühl am Arbeitsplatz, gutes Bauchgefühl, Zufriedenheit. Der Betriebsrat verweist auf die Arbeitsgruppe für „Trivsel (Wohlbefinden) und psychosoziales Arbeitsumfeld (Arbeitsmiljö)“, die sich vertiefend mit der Thematik befasst (DK2_B1: 9f.). Trivsel, „das ist dieses Wohlergehen, die Zufriedenheit (...). Das ist das, was dazu beiträgt, dass man sich als Mensch wohl fühlt und dass man Wohlbefinden erlebt. Freude, zu arbeiten.“ (DK3_B1: 4).

Die Personalverantwortliche im Hotel spricht vom psychosozialen „Arbeitsmiljö“ bzw. Arbeitsumfeld: *„Also Risiko an sich und Gefährdung spielt in Bezug auf das Psychosoziale nicht richtig rein. (...) sind also Begriffe, die eigentlich auf diese Art und Weise in Dänemark nicht benutzt werden.“ (DK3_A1: 13). Den Begriff psychosoziale Belastungen oder Risiken findet sie zudem „ein bisschen luftig“ (DK3_A1: 17). Geläufiger ist der Begriff „psychosoziales Arbeitsumfeld“. Dieser Begriff wird positiv aufgefasst und die Gestaltung eines positiven psychosozialen Arbeitsumfelds gilt als selbstverständlich. Eine Assoziation des Begriffs mit psychischen Erkrankungen beobachtet sie nicht. Der ursprüngliche Fokus auf Sicherheit wurde ihrer Wahrnehmung nach auch auf nationaler Ebene hin zu einer Betrachtung des gesamten Arbeitsumfelds ausgeweitet: „vor 5, 6 Jahren, als wir diese Organisation ins Leben gerufen haben, damals hieß es immer ‚Sicherheitsrepräsentant‘ und ‚Sicherheitsausschuss‘ und ‚Sicherheitsarbeit‘, also im Hinblick auf Gesundheit und Sicherheitsschutz am Arbeitsplatz und da hat man ja auch von öffentlicher Hand her das dann breiter gefasst und gesagt, das ist jetzt nicht nur die Sicherheit, sondern das Arbeitsumfeld. Es soll also auch wesentlich mehr abdecken als zuvor nur die Sicherheit, ob etwas gefährlich ist oder nicht (...).“ (DK3_A1: 14). Die Personalverantwortliche sieht beispielsweise den höflichen Umgang miteinander, die Begrenzung der Arbeitszeit und das Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen als selbstverständlichen Bestandteil der Arbeit. Die Mitarbeitervertreterin bestätigt die Vorbehalte gegenüber negativen Begriffen. Der Begriff „psychische Belastung“ ist den Mitarbeitern fremd: „Also wenn man schon allein sagt ‚psychische Belastung‘, dann verstehen die Leute eigentlich nicht, was sich dahinter verbirgt. Da hat man schon wieder dieses dänische Wort Trivsel, also diese Zufriedenheit, das Wohlfühlen.“ (DK3_B1: 5). Er trifft im Unternehmen entsprechend auf Unverständnis: „wenn ich Kollegen dazu befrage, dann sehen die aus, es ist ein großes Fragezeichen. ‚Was meinst Du denn? Oder wovon redest Du denn?‘ Also das wird nicht verstanden.“ (DK3_B1: 5-6). Bei einem Einführungsvortrag durch den betrieblichen Gesundheitsdienst schlug die Mitarbeitervertreterin daher vor, den Begriff „Trivsel“ zu verwenden *„Und da hieß es nämlich ‚psychisches Arbeitsmilieu‘ oder ‚psychischer Arbeitsschutz‘. Und da haben die Leute einfach nur, ja, ins Leere gestarrt. Und dieser Berater, der den Vortrag**

gehalten hat, der konnte das nicht mal selber so richtig erläutern, was eigentlich darunter zu verstehen ist. Und mein Vorschlag war dann der dänische Begriff ‚Trivsel‘ und dann wusste jeder, worum es geht.“ (DK3_B1: 6).

Allerdings ist die Begriffsgebung durchaus akteursabhängig. Die positive Umdeutung wird vom dänischen Arbeitsschutz-Experten ironisch hinterfragt, der als Mitarbeiter der Arbeitsschutzbehörde Begriffe benutzt, die die Gefährdung deutlich machen: *„But from my office we also, we always have the kind of negative approach that is we are talking about risks. And we’re not talking about possibilities, were talking about risks, we’re talking about problems. And the more positive approach is used in the companies. So it’s more popular to have an, oh what is it called? (...) A challenge that it is to have a problem. People want to have challenges (I1: Yeah), people don’t want to have problems (I1: Yes). But you know, let’s call a spade for a spade, you know, and if there is a problem let’s call it a problem (I1: Yeah). And that’s the way we do it.“* (DK_E2: 12).

Großbritannien

In den beiden englischen Fallbetrieben werden „klassische“ und psychosoziale Gefährdungsbeurteilung getrennt durchgeführt.

Im englischen Krankenhaus sind klassischer Arbeitsschutz und Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen getrennt. Die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen ist an Occupational Health angebunden, die Beurteilung „klassischer“ Risiken an den Arbeitsschutz. Mittlerweile gibt es aber die Überlegung, beide Bereiche übergreifender (auch was die Standorte betrifft) zu verknüpfen: *„The health and safety side of things sits slightly separately to the management of the stress standards. (...) I think there’s a recognition now that there needs to be a health and safety manager which covers all business units. And so things might change in the future about where the stress management standards sit.“* (UK1_A1b: 1-2).

Nachteile, die damit verbunden sind, dass die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen an Occupational Health angebunden ist und nicht an den Arbeitsschutz, sind aus Sicht des Befragten aus dem betrieblichen Gesundheitsmanagement die geringeren Ressourcen, weil es sich um eine kleinere Abteilung handelt. Auch das Berichtssystem wäre besser, wenn es in einer größeren Abteilung angesiedelt wäre: *„I think the disadvantages that are in a sense that in terms of reporting, how the reporting is done, it probably would be better if it went into a central health and safety department, I think. And I think the other issue is that there’s a slight issue with resource implications. As if it was sitting*

under a bigger department you might be able to deploy greater resources. What it currently relies on is occupational health and our psychology staff's counseling and psychology service to monitor and to implement stress risk assessments in the trust. So we're doing that function. So I suppose only from a personal point of view it would be quite nice to have a bit more resources, yeah. Because it's quite a big task actually when you're doing it. Yeah. Yeah.“ (UK1_A1b: 2).

Vorteile einer Anbindung an die (kleine Abteilung) des betrieblichen Gesundheitsmanagements (occupational health) sind dagegen ein höherer Handlungs- und Entscheidungsspielraum beim Vorgehen und ein individuelleres Zuschneiden der Trainings und Maßnahmen auf die Teams. Als Teil einer größeren Abteilung würde vermutlich außerdem eher ein standardisierteres Vorgehen entstehen. Auch die inhaltliche Schwerpunktsetzung durch die Anbindung an die Personalabteilung ist insofern anders, als eher ein organisationspsychologischer Ansatz gewählt wird und Gruppendynamik eine größeren Stellenwert hat: *„So the advantages are that we have a little bit more control over what happens in terms of interventions. ... because we're a small team the work that we do with teams following the stress risk assessment ends up being quite bespoke, you know it's quite individual for each team. And I think if it was part of a larger department it might just become an exercise in just doing the standards. And I think what we offer is something a bit different to what a health and safety department would offer. Because we take a sort of organizational psychology approach and look at dynamics in teams.“ (UK1_A1b: 2).*

Im Produktionsbetrieb berichtet die Mitarbeiterin der Personalabteilung dass sie gerade dabei sind, die Bereiche zu verbinden. Allerdings betont sie in diesem Zusammenhang als Schwierigkeit die individuelle Varianz der Fehlbeanspruchung. „Stress“ sei schwerer greifbar, weil ein gewisses Belastungslevel normal und auch förderlich sein könne und beim Stress individuelle Unterschiede eine große Rolle spielten: *„I would say that we probably just started to integrate the topics. I think with stress we have to be careful because I'm sure that you understand, you know, everybody has a degree of stress in their lives. And everybody has a degree of stress in the roles that everybody does because there is a lot expected of everybody in the roles that obviously they do. And that has an element of stress as well, but it's understanding the borderline, is that a little bit of stress is actually good for you, but then it's excessive stress that isn't. And it's just understanding what those borderlines are. And of course I understand that everybody will have a different tolerance to different levels of stress. You know, we're fully aware of that.“ (UK2_A2: 16-17).* Der Mitarbeitervertreter vermutet, dass sich die Sitzungen des Arbeitsschutzausschusses (Health and Safety committees) auf traditionelle Risiken konzentrieren, kann aber nicht sicher einschätzen, ob es dort auch um psychosoziale Risiken geht: *„I do know*

they assess a lot of physical risk, you know? Like is it safe. [...] I mean we have to wear dust masks and we have to wear goggles. So that's a physical thing we have to do. We have a system of water cleaning called the HKS system, and they're heavy like steel tube things and you have to undo them and you have to make sure that they're pushed out of your way. Because if they were to fall on your hands they'd take it clean off at the wrist, do you know what I mean? So I know they've done a lot of physical assessments that we're a safe working environment, but I wouldn't know if they ever went into the psychosocial. Probably not. I would suggest they probably haven't. But I have never heard anything of it.“ (UK2_B1: 12).

In der Begriffsgebung spiegelt sich zum einen der Fokus auf die negativen Folgen der Belastungen wider (stress) und zum anderen die Tendenz zu einer positiveren Einbettung und Verknüpfung mit Gesundheitsthemen (well-being).

Im englischen Krankenhaus hieß die Steuerungsgruppe zunächst "stress steering group", mittlerweile hat sie den Namen "health and well-being steering group". Die Befragten aus dem Gesundheitsmanagement und der Organisationsentwicklung bestätigen beide eine Verschiebung hin zu einer positiven Begriffsgebung, die von einer präventiven, positiven Sicht begleitet wurde: *“the focus for stress management has turned kind of the other way because it's very much about health at work. So being well at work, rather than being sick at work. (Laughter). There's much more a positive emphasis around health and well-being which I think has been very positive in relation to how we as managers manage stress, but also how we manage our own stress.“ (UK1_A6: 4).* Der gewerkschaftliche Mitarbeitervertreter beobachtet diese Hinwendung zum Positiven allerdings nicht und nutzt weiterhin den Begriff Stress, der die Folge von (arbeitsbedingter) Fehlbeanspruchung beschreibt: *„I feel that it has always been the terminology that we've used in this country, it has always been a work-related stress or stress.“ (UK1_B1: 7).*

Auch im Produktionsbetrieb wurde die ursprüngliche stress-policy in "stress and well-being policy" umbenannt. Arbeitsschutz wird mit Gesundheitsschutz assoziiert und wird gemeinsam vom health and safety committee und von der Personalabteilung organisiert: *“So, with the health and safety, so every year we do one week full of activities. We will do a treasure hunt, we will get employees involved in health and safety and get them to design a new poster. You know, we will do-, we will do what's called a toolbox talks. So toolbox talks are about 15, 20 minute briefs to the employees to tell them about slips and trips, about hazardous machinery and things like that.“ (UK2_A2: 14).*

Vertiefung:

In der ESENER Befragung wurde die Gefährdungsbeurteilung im Englischen als „psychosocial risk management“ erhoben (Rial-González et al., 2010, S. 140). Auf der Webseite der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht (HSE) in Großbritannien wird die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen durch die Ausdrücke „Management of work related stress“ bzw. „Managing the causes of work-related stress“ eingeführt. Die konkreten Belastungsfaktoren werden als „stressors“ bezeichnet. Außerdem wird die Verbindung von Stress und psychischen Erkrankungen herausgearbeitet¹¹⁹. Die Einbindung in Occupational Health wird ebenfalls bereits auf der Webseite nahegelegt¹²⁰. Durch diese Begriffsgebung werden die Folgen von psychischer Fehlbeanspruchung unmittelbar hervorgehoben. Zugleich werden die Merkmale positiver Arbeitsgestaltung, die sogenannten „Management Standards“, beschrieben¹²¹. In diesem Ausdruck wird der starke Fokus auf Führungskräfte als zentrale Adressaten deutlich.

Die befragten Experten merken allerdings kritisch an, dass das Konzept der psychosozialen Risiken durch den Stressbegriff nicht hinreichend beschrieben wird, da die Risiken bedingungsbezogen zu verstehen sind, die sich bei Fehlbeanspruchung auch auf andere Bereiche wie Muskel-Skelett-Erkrankungen negativ auswirken können und z.B. auch einen Anteil an der Entstehung von Unfällen haben. Außerdem wird der präventive Ansatz bei der Konzentration auf „Stress“ zu wenig deutlich: *„Some of the challenges that we’ve highlighted is obviously psychosocial risks is more than just stress. And I mentioned, you know, the work we try to do to look at the major reasons for absence, musculoskeletal disorders, things like that, I think there’s more that needs to be done in terms of communicating the contribution that psychosocial risks have to accidents, in general. It’s something which I don’t think we’ve done enough of, but I think it gets away from the “s” word, but it’s a pejorative term, people love it or hate it, depending where they stand. We argue quite strongly that the management standards shouldn’t be called the stress management standards. They’re a preventative approach, but again due to policy, you know, if your ultimate aim is to improve the stress incident rate, you must call it stress.“* (UK_E1: 20f.).

Mit der Begriffserweiterung (von stress zu health and well-being) fand im Krankenhaus auch eine Verknüpfung mit anderen Bereichen wie der Person-

119 <http://www.hse.gov.uk/stress/mystress.htm> [Stand 09.10.2015]

120 <http://www.hse.gov.uk/stress/dealingwith.htm> [Stand 09.10.2015]

121 Demands, control, support, relationship, role, change (siehe Kapitel 8)

alentwicklung und dem betrieblichem Gesundheitsmanagement statt: *“well, we moved our stress dealing group and combined it and that was called the health and well-being steering group, so it takes into account some of the reactive measures that we have to take in the organization around stress, but it also involves looking at work that we could be doing upstream in a preventative way. And some of that is around again training, we have a health and well being coordinator as well, who has quite a significant action plan which looks at promoting health and well-being in the work place. So it covers mental health, it covers muscular-skeletal problems, it covers healthy weight, it covers physical activity, it covers also managing sickness absence pro-actively and effectively. So we’re covering a lot of different areas in that. (...) Yes it’s integrative. We’ve got an action plan which combines action points for each of those areas which we review regularly and update.”* (UK1_A1: 4).

Aus Sicht der Personal- und Organisationsentwicklung sollte Stress Management aber noch stärker in andere Prozesse einbezogen werden bzw. strategisch mitberücksichtigt werden, auch um eventuelle negative Folgen für die Beschäftigten zu vermeiden. Es gibt zwar einen Entscheidungsbaum, in dem wird Stress Management aber noch zu wenig berücksichtigt: *“We often take somebody down a performance management route without doing a stress risk assessment. So is this something that’s making them stressed which is putting them under pressure, so therefore they can’t do their job? And I think managers sometimes see the performance management route rather than the stress route. And to me I think they’re a bit one of the same. It’s not an integral part of the performance management policy (A5: No), which perhaps it should be.”* (UK1_A6: 6).

Die Abgrenzung zwischen Arbeitsschutz und betrieblicher Gesundheitsförderung (Occupational Health) wird auch im Produktionsbetrieb nicht vorgenommen, da die Zuständigkeiten in einer Hand liegen und die Bereiche stark überlappen: *“It’s not so distinct because they¹²² do overlap. So if we did stress risk assessment it would be myself and the health and s-, group, health and safety representative that would look at it together and doesn’t necessarily sit with one of us or the other really. So it depends on that, the set-up of an organization really, on who will take responsibility for that action. So it’s not that clearly defined. It’s written into health and safety legislation, but in more often or not it’s HR departments that manage that process. So it’s not that clearly defined.”* (UK2_A1: 7).

Vertiefung:

Auch andere Studien in Großbritannien beobachteten, dass das Thema psychosoziale Belastungen nicht losgelöst betrachtet, sondern mit Gesundheitsthemen (well being) verbunden wird (z. B. Mellor, Smith, Mackay, & Palferman, 2013). Die Integration hängt von der Kooperation zwischen Arbeitsschutz, Gesundheitsmanagement und Personalabteilung ab und von der Priorität des Themas in den einzelnen Bereichen. In diesem Zusammenhang wird auch von den englischen befragten Experten – wie bereits von den spanischen – betont, dass eine Auslagerung von Occupational Health an externe Dienstleister zu Qualitätseinbußen führen kann, wenn nicht ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden: *„I think we always had a model, and I can't remember where the model came from, that in areas like, especially psychosocial risks you have in larger organizations three players, you've got occupational health, health and safety, and human resource. And there are lots of instances where they see the problems in a different way, but all of the organizations where those three have come together and they have a, you know, they have a sort of coherent view of what the issues are. E1: I think part of the complicating factor certainly in the UK is that occupational health is often outsourced (E1: Yeah). So there is no one model of occupational health. Essentially you get what you pay for, so if an organization believes that psychosocial risks, or psychosocial health is an issue, they could pay for a service which would monitor that and provide data to the organization, but conversely because there is no standard model, other organizations might completely ignore it, or as we've seen in other cases they do get the data but don't act on it. So it's I suppose getting back to the basics of the question, is it integrated or separate? I would say, mainly separate.“* (UK_E2/E1: 11).

Spanien

In den spanischen Fallbetrieben, die alle in Katalonien angesiedelt sind, sind klassische und psychosoziale Gefährdungsbeurteilung in allen Fallbetrieben getrennt.

Im Krankenhaus wurde zunächst die klassische Gefährdungsbeurteilung durchgeführt, ein Jahr später die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Faktoren mit ISTAS21. Die beiden Prozesse verliefen unabhängig voneinander, so dass bisher keine Erfahrungen aus der allgemeinen Gefährdungsbeurteilung für die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen genutzt werden konnten. In der allgemeinen Gefährdungsbeurteilung wurden mittlerweile laut Betriebsrat auch Folgen psychosozialer Fehlbeanspruchung thematisiert, wie Stress

oder Burnout, ohne dies differenziert zu vertiefen (ES1_B2: 7). Die Trennung beider Prozesse wird vom Betriebsrat befürwortet, weil dadurch ein schrittweises Vorgehen erleichtert wird und der Prozess besser vorangetrieben werden kann. Aus seiner Sicht wäre die Projektsteuerung (Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Festlegung von Terminen etc.) bei komplexeren Fragestellungen noch schwieriger als dies im Moment bereits der Fall ist, da das Management nach seiner Einschätzung damit überfordert wäre. *„Ja also grundsätzlich ist es so, es ist sehr schwierig, wenn hier Dinge geschehen, ist es schon gut, wenn man schrittweise vorgeht. Weil die psychosozialen Risiken auf der einen Seite, die allgemeinen auf der anderen. Es wäre sogar gut, die allgemeinen wieder aufzuteilen nach Bereich, weil wahrscheinlich könnte man, wenn man stückchenweise vorgeht, mehr Sachen voranbringen. Es ist auch so, bei den allgemeinen Risiken, werden hier die Ergebnisse ausgewertet und wenn es dann dazu kommt, Maßnahmen umzusetzen, Präventivmaßnahmen, dann kommt es nie dazu, weil gesagt wird, es wird NICHT gesagt, die Person ist für das und das zuständig, sondern es wird allgemein gehalten, in der Abteilung muss man das machen und in der Abteilung muss man das machen, aber es werden keine Namen genannt. Und ohne genaue Fristen, wann dann wieder überprüft wird, Neuauswertung usw. Es ist sehr schwierig hier Sachen voran zu treiben und wenn man alles zusammenführen würde, wäre es noch ein größeres Chaos.“* (ES1_B1: 7); *„Also wahrscheinlich ist es besser, wenn sie in kleinen Aufgaben, also klein, klein vorgehen können, weil die Geschäftsführung dann auch überfordert ist. Es gibt sehr viel Arbeit zu tun und wenn man ihnen kleinere Aufgaben gibt, weil die werden alle von hier aus gegeben [Anm: vom Betriebsrat], dann werden sie eher dazu gebracht die Aufgaben zu erledigen, als wenn man ihnen alles auf einmal gibt.“* (ES1_B1: 7-8). Der Leiter des Präventionsdienstes stellt den Prozess so dar, dass er mit der Arbeitsschutzaufsicht zunächst vereinbart hatte, eine klassische Gefährdungsbeurteilung durchzuführen und sich im Anschluss auf psychosoziale Themen zu konzentrieren: *„Von Anfang an, die Arbeitsschutzaufsicht war da. Ich habe ihnen gesagt, was ich schon vorher gesagt habe – bevor eine Gefährdungsbeurteilung der psychischen Risiken durchgeführt wird, muss erst einmal eine Bewertung der allgemeinen Gefährdungen her. Das habe ich ihnen dann auch gesagt und sie meinten ,OK, geht in Ordnung, machen Sie zuerst die allgemeine Bewertung und dann die psychosoziale und legen Sie uns dann die Ergebnisse vor.’ Und so habe ich es auch gemacht. Sie haben dann einen Termin, eine Frist angesetzt, die zu erfüllen war. Und die wurde auch erfüllt.“* (ES1_A1: 24).

Die klassische Gefährdungsbeurteilung spielte im Produktionsbetrieb (unter dem früheren Geschäftsführer) eine untergeordnete Rolle, es wurden lediglich die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllt. Die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung ist ausgelagert an die *„die Techniker von der Unfallkasse.“*

(ES2_A1: 20). Als es zu einer Häufung von Arbeitsunfällen kam, alarmierte der Betriebsrat die Arbeitsschutzaufsicht, die dem Management Auflagen erteilte. Allerdings bemängelte sie nicht, dass keine psychosoziale Gefährdungsbeurteilung vorlag. Erst auf Initiative des Betriebsrates schaltete sich die Arbeitsschutzaufsicht auch diesbezüglich ein. Die „klassische“ und die psychosoziale Gefährdungsbeurteilung wurden zwar (mit externer Unterstützung) getrennt durchgeführt, es wurden jedoch die Verbindung von physischen und psychischen Belastungen und mögliche Auswirkungen auf die Kundenorientierung thematisiert: *„Also in manchen Dimensionen ist die Maßnahme an sich nicht mal psycho- wie auch immer, sondern ergonomisch, ja, wie in den Beispielen ergonomischer Natur, bei dem Licht ganz klar. Zum Beispiel falsche Haltung oder schlechter Bildschirm kann nicht nur zu körperlichen Schäden führen, sondern auch zu geistigen, mentalen Schädigungen. Also es macht einfach nicht nur körperliche Schäden, sondern auch einfach schlechte Laune oder so. Und wenn man dann am Telefon ist, dann führt das natürlich auch dazu, dass man den Kunden schlecht behandelt oder dann noch, weil man nichts sagen kann, noch wütender wird oder wie auch immer.“* (ES2_B1: 38). Aus Sicht des Managements wirkt sich eher die psychosoziale Gefährdungsbeurteilung auf die Umsetzung von Maßnahmen der klassischen Gefährdungsbeurteilung aus als umgekehrt (ES2_A3: 20).

Im Hotel wird die klassische Gefährdungsbeurteilung in Zusammenarbeit mit einem externen Präventionsdienst durchgeführt. Dieser weist auf die Möglichkeit hin, neben den klassischen auch psychosoziale Belastungen zu untersuchen und unterstützt den Prozess zunächst fachlich und operativ. Beide Bereiche werden als jedoch getrennt voneinander gesehen: *„(...) aber die anderen Tests [im Rahmen der klassischen Gefährdungsbeurteilung] waren eigentlich nicht die Grundlage, sondern wir hatten sie einfach ausgeschöpft und damit führte es zu dem nächsten.“* (ES3_A1: 2).

Nach Einschätzung des Experten aus der Arbeitsschutzbehörde hat die Beschäftigung mit psychosozialen Belastungen in Spanien erst eine kurze Geschichte und wird im Vergleich zu den traditionellen Risiken immer noch weniger beachtet, insbesondere in kleinen Unternehmen: *„The psychosocial risk has been the last discipline to be introduced in OSH management. It is still frequent to see risks assessments with all the risks except psychosocial risks, especially in small companies.“* (ES_E2: 3a). Außerdem unterscheidet sich die Arbeitsschutzkultur in den verschiedenen Regionen in Spanien deutlich, in Abhängigkeit von den ökonomischen Bedingungen und den jeweils dominierenden Branchen: *„Yes, no, but it’s a different culture, different labour culture. Within the industrial regions people are more aware of occupational*

health and safety in general. It is easier to introduce for example risk assessment in an industrial region like Biskaya, like Bilbao, than in agricultural sites like in Castilla. Because they are accustomed to manage for example risk assessments for everything, or risk assessment on quality, on quality systems, on quality management in general. All the companies have a quality certificate in ISO for example. It's very common in the Basque country, Catalonia, Madrid, but it is not common in agricultural sites." (ES_E2: 11b). Katalonien ist zusammen mit einigen anderen als Positivbeispiel für Spanien zu sehen.

Der Experte aus der Arbeitsschutzbehörde befürwortet eine Trennung beider Bereiche insbesondere für mittlere und große Unternehmen, wo eine große Informationsmenge zu erwarten ist, da er eine Überforderung (der Verantwortlichen) befürchtet. Für kleine Unternehmen hält er eine Verbindung allerdings für sinnvoll: *"In the most of cases, psychosocial risks management has been carried out in medium and big companies in a separate manner. We, in the Labour Inspectorate, consider that it is usually better to make the risk management in a separate and specialized manner by disciplines or matters in these kinds of companies since otherwise the information is very difficult to be suitable managed and the confusion is very frequent. That depends really on the size of the units of analysis in the assessment process and not on the size of the company. We recommend the full integration in small companies because the advantages of a simplification are quite evident in these cases. The interactions and interrelationships are easier to do in small units of analysis."* (ES_E2: 3a).

Eine Integration ermögliche eine ganzheitlichere Analyse und gestatte es, bessere Lösungen zu finden, sei aber nur in begrenztem Umfang möglich unter der Voraussetzung, dass die Informationsmenge noch problemlos von den Stakeholdern und den betroffenen Mitarbeitern zu bewältigen sei

ES_E2: 3a). Er berichtet von einem Pilotprojekt der Arbeitsschutzinspektion in Biscaya, in dem der Einfluss der Prävention psychosozialer Belastungen auf die Prävention traditioneller Risiken verdeutlicht wurde. Dieser Ansatz erwies sich generell in Betrieben mit einer hohen Unfallrate als produktiv: *"In the Labour Inspectorate of Biscay we carried out a pilot experience four years ago to demonstrate that the prevention of psychosocial risks has an influence on the prevention of occupational risks in general. This campaign was successful in companies with a high rate of work-related accidents. I consider in any case that a separate analysis on psychosocial risks or in other risks is more advisable in big companies or when the amount of information is too large for a good understanding of the situations."* (ES_E2: 4a).

Die Verknüpfung der Gefährdungsbeurteilung mit anderen organisationalen Abläufen und Prozessen wurde in den spanischen Fallstudien nicht thematisiert. Systematisches betriebliches Gesundheitsmanagement ist nach Einschätzung des Arbeitsschutzexperten ohnehin in Spanien eher selten: *“Unfortunately, the health promoting processes in Spain are still very infrequent. I know anyway a few of these processes and psychosocial risks were included in them.”* (ES_E2: 4a).

Die spanische Bezeichnung „Präventionstechniker“ (técnicos de prevención) für externe Berater bzw. Sicherheitsbeauftragte legt nahe, dass dort der Fokus bisher stark auf den technischen bzw. klassischen Aspekten des Arbeitsschutzes lag. In Fachtexten zum Thema Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen wird der Begriff *„riesgos psicosociales“* verwendet. Dieser Begriff wurde auch im Produktionsbetrieb genutzt und stieß dort bei den Mitarbeitern zunächst auf Ablehnung, weil er mit psychischen Erkrankungen assoziiert wurde. Und auch von Managementseite wurde der Risikobegriff skeptisch gesehen, da sie die Hauptursache von Stress im Privatleben verorteten: *„Gemeint ist, oft ist es so, dass bei den Arbeitern das Wort ‚psychosozial‘ ein Tabu zu sein scheint, weil wenn man das anspricht glauben die gleich, das hat was mit mentalen Problemen zu tun und deshalb sind die da recht abgeneigt und von Unternehmensseite ist es so, dass es oft gar nicht als Risiko gesehen wird, weil gesagt wird, wenn die Leute Stress haben, dann liegt das sicher am Privatleben, am Familienleben oder anderen Sachen. Aber er wird nicht so gesehen, dass es mit der Arbeit zu tun hat direkt.“* (ES2_B1: 18). Das Management empfiehlt rückblickend, die Gefährdungsbeurteilung in einen positiven Kontext zu stellen – sie nicht auf Druck von außen durchzuführen, sondern von innen als Verbesserungsmaßnahme anzustoßen: *„Also wie jetzt, dass man einfach bewertet, wie das Arbeitsklima ist, um Verbesserungen einzuführen, damit man die Beziehungen verbessern kann. Dass es so vorgestellt wird, als VERBESSERUNGS-Maßnahme, einfach so, ohne Weiteres.“* (ES2_A2: 26).

Zusammenfassung und Diskussion

In Dänemark und Schweden, wo psychosoziale Belastungen bereits seit vielen Jahren als ein fester Bestandteil des „Arbeitsumfelds“ angesehen werden (in Dänemark ist die Prävention von psychosozialen Belastungen seit 1974 und in Schweden seit 1977 gesetzlich verankert), sind die „klassische“ und die psychosoziale Gefährdungsbeurteilung miteinander verbunden. In Großbritannien wird die Thematik zwar ebenfalls seit den 70er Jahren diskutiert (gesetzliche Rege-

lung seit 1974), die Verbindung beider Bereiche war bisher jedoch kein Gegenstand gesetzlicher Regelungen oder Empfehlungen. In Spanien ist die Thematik der psychosozialen Belastungen ein vergleichsweise neues Thema (gesetzlich seit 1995 verankert) und wird bisher getrennt von den physischen Belastungen diskutiert. Während in allen skandinavischen Fallbeispielen eine ganzheitliche Gefährdungsbeurteilung praktiziert wurde, in der physische und psychosoziale Belastungen gemeinsam erfasst wurden, waren die beiden Bereiche in den Fallstudien in England und in Spanien entsprechend getrennt.

Als Vorteile einer *Integration* werden die Ressourcenbündelung und die bessere Ansprechbarkeit des als schwieriger beschriebenen Themenfeldes der psychosozialen Belastungen genannt. Die Verknüpfung lenkt die Aufmerksamkeit auf eine ganzheitliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen und macht die Interdependenz beider Bereiche deutlich. Eine Folge ist aus Expertensicht beispielsweise, dass auf diese Weise leichter Arbeitsunfälle vermieden werden können, die auf „organisationalen Problemen“ basieren. Außerdem können vorhandene Strukturen, Abläufe und Instrumente genutzt werden – wie z.B. die „Schutzrunden“ in Schweden oder die Arbeitsplatzbewertungen (APV) in Dänemark.

Als Vorteil *getrennter Prozesse* wird vor allem die Reduktion der Komplexität genannt. Insbesondere in den Fällen, in denen das Management den Prozess nicht aktiv mit vorantrieb, wurde die Trennung beider Prozesse als Erleichterung für die Projektsteuerung (Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Festlegung von Terminen etc.) durch ein schrittweises Vorgehen angesehen.

Die langjährige Beschäftigung mit der Thematik wird in den skandinavischen Fallbeispielen auch in der Begriffsgebung deutlich. In Dänemark und Schweden wird der neutrale und umfassende Begriff psychosoziales „Arbeitsumfeld“ genutzt: *„In the wave of legal reforms during the 1970s and 1980s, Denmark, Norway, and Sweden and somewhat later Finland were early to change from a descriptive (extensional) definition of occupational health and safety as a gradually increasing list of risk factors to a more principal (intensional) definition of the work environment as every aspect of work and its conditions that may affect workers' health.“* (Frick, 2013, S. 70).

Auf betrieblicher Ebene findet sich in den Fallbeispielen eine Präferenz für die Wahl von positiven Begriffen (z.B. Trivsel in Dänemark / Wohlergehen). Der Risikobegriff wird auf betrieblicher Ebene eher für *physische* Belastungen und sichtbare Gefährdungen (Gewaltandrohungen, gewaltsame Übergriffe)¹²³ genutzt.

123 Diese Einschätzung ist allerdings akteursabhängig – der staatliche Arbeitsschutzexperte nutzt den Risikobegriff auch für psychosoziale Belastungen.

Die Bedeutung des „lokalen Verständnisses“ der betrieblichen Akteure wird in Skandinavien auch in der wissenschaftlichen Diskussion reflektiert: *„to reinforce an approach emphasizing the importance of the local appropriation of risk assessment activities in Denmark, the concept ‚risk assessment‘ was replaced by ‚workplace assessment‘. This gives local understanding a more substantial role in the activities, which was considered to be not only in line with the general ideology of the law, but also more applicable for the small firms that constitute the majority of Danish businesses.“* (Jensen, 2002, p. 211). Jensen unterscheidet in diesem Artikel drei Arten von Risikoverständnis, das expertenbasierte („expert-based“), das die Konsequenzen möglicher Unfälle mit deren Wahrscheinlichkeit verrechnet, das auf Gesetzen und Verordnungen basierende Verständnis („legal understanding“) und das von den betrieblichen Akteuren geteilte Verständnis („local understanding“). Das Dritte soll durch die Umbenennung in workplace assessment mehr Gewicht erhalten.

In Spanien, wo die Thematik erst vor einiger Zeit aufgegriffen wurde, wird in den Fallbetrieben im Begriff psychosoziale Risiken¹²⁴ die Gefährdung bzw. der Sicherheitsaspekt betont, und in den englischen Fallbetrieben werden die Konsequenzen von Fehlbeanspruchung (Stress) in den Vordergrund gerückt. Der Fokus auf die Fehlbeanspruchung geht dort außerdem einher mit einer starken Betonung der Anteile des Individuums an der Stressentstehung. Allerdings ist auch in den beiden englischen Fallbetrieben mit zunehmender Auseinandersetzung mit dem Thema eine Tendenz erkennbar, den positiven Fokus in der Begriffswahl zu verstärken (stress and well-being).

Eine explizite Trennung der psychosozialen Gefährdungsbeurteilung vom Gesundheitsmanagement¹²⁵ findet sich in keinem der Fallbetriebe. Je nachdem, wo die Gefährdungsbeurteilung angebunden ist, an den Arbeitsschutz oder (häufiger) an die Personalabteilung bzw. an die darunter gefassten Bereiche Occupational Health oder Organisationsentwicklung, findet eine unterschiedliche Verknüpfung mit anderen organisationalen Prozessen statt. Als Vorteile einer Anbindung an die Personalabteilung werden eine bessere strategische Abstimmung mit anderen damit verbundenen Bereichen und ein individuelleres Zuschneiden der Trainings und Maßnahmen auf die Adressaten mit einer stärkeren Betonung von organisationspsychologischen Fragestellungen diskutiert (z.B. Gestaltung von Veränderungsprozessen, Veränderung der Arbeitsorganisation, Teamentwicklung).

Für das angemessene Verständnis der Arbeitsschutzkultur bezüglich der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in den vier untersuchten Län-

124 auch instrumenteninduziert, weil diese Begrifflichkeiten im Rahmen von ISTAS21 genutzt werden

125 Dort, wo ein betriebliches Gesundheitsmanagement existiert

dem bietet sich ein weiteres Konzept an, das an dieser Stelle nicht behandelt wurde – das von einem australischen Forscherteam entwickelte Konzept des *Psychosocial Safety Climate* (Dollard, 2007). Es bezeichnet die übergreifende Handlungsbereitschaft des Managements zur Vorbeugung von Stress am Arbeitsplatz im Sinne einer Präventionskultur. Versteht man die Präventionskultur und die Partizipationskultur als übergreifende Merkmale der Arbeitsschutzkultur, zeigen sich charakteristische Unterschiede zwischen den hier betrachteten Ländern. Im Hinblick auf die Präventionskultur, abgebildet durch das Psychosocial Safety Climate (PSC) auf Basis der Daten von ESENER, heben sich Schweden an erster Stelle, gefolgt von Großbritannien und Dänemark, deutlich von Spanien ab (Dollard & Nesar, 2013, S. 120).

Bezüglich der Partizipationskultur, die durch den European Participation Index (EPI) abgebildet wird (Vitols, 2010), liegen Dänemark und Schweden von den vier Ländern an der Spitze, Spanien im Mittelfeld, während Großbritannien auf dem letzten Platz steht. Dabei zeigen sich für Schweden und Dänemark hohe Korrelationen von PSC mit der Höhe des Anteils der gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten (Dollard & Nesar, 2013, S. 120).

Neben den spezifischen Faktoren der Arbeitsschutzkultur spielen weitere (für den Arbeitsschutz unspezifische) Kulturdimensionen eine Rolle für die Offenheit gegenüber der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen und potenzielle Umsetzungshindernisse. Darunter fallen die Dimensionen von Hofstede (2001, z.B. Maskulinität vs. Femininität, Machtabstand, Unsicherheitsvermeidung vs. Ambiguitätstoleranz, Kurzzeit- vs. Langzeitorientierung). Als weitere Aspekte kommen die Fehlerkultur und Lernorientierung hinzu. Diese Punkte werden im Folgenden nicht näher ausgeführt, da hier primär nationale Unterschiede in Bezug auf die spezifische Arbeitsschutzkultur im Zentrum stehen sollen.

8 Methoden und Instrumente

Im folgenden Kapitel werden zunächst Methoden und Instrumente beschrieben, die in den vier untersuchten Ländern zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen eingesetzt werden. Dabei geht es um Instrumente, die für die betriebliche Praxis entwickelt wurden. Verfahren, die von staatlichen Akteuren im Rahmen der Arbeitsschutzinspektion genutzt werden, sind in Kapitel 3 beschrieben. Die Methoden und Instrumente werden zunächst für alle betrachteten Länder auf übergeordneter Ebene beschrieben, bevor die betrieblichen Beispiele aus den Fallstudien die betriebliche Umsetzung verdeutlichen.

Ansätze auf nationaler Ebene

In **Schweden** stehen zahlreiche Instrumente zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen auf betrieblicher Ebene zur Verfügung. Nach Einschätzung des wissenschaftlichen Experten werden ständig neue Methoden, Checklisten und Instrumente für Unternehmen entwickelt und es ist schwer, den Überblick zu behalten (SW_E1: 3). Spezifische Methoden werden seitens der staatlichen Arbeitsschutzbehörde nicht empfohlen (SW_E2: 2).

Bei der Ermittlung von Risiken soll nach dem Prinzip von SWEM (Systematic Work Environment Management / Systematisches Management der Arbeitsumgebung) ganzheitlich vorgegangen und die kombinierte Wirkung einzelner Faktoren berücksichtigt werden. Als generelle Verfahrensweisen zur Ermittlung von Risiken werden empfohlen: Fragebögen, Interviews, Sicherheitsbegehungen, Gruppenbesprechungen am Arbeitsplatz, Entwicklungsgespräche, Untersuchungen einzelner Arbeitsplätze, arbeitsmedizinische Untersuchungen sowie Messungen und Befragungen von Beschäftigten zu Arbeitsbedingungen (The Swedish Work Environment Authority, 2002, S. 22). Im Rahmen *psychosozialer* Belastungen werden nach Aussage der befragten Expertin aus der Arbeitsschutzbehörde am häufigsten Checklisten und Mitarbeiterbefragungen eingesetzt. Unüblich sind Untersuchungen einzelner Arbeitsplätze (z.B. durch externe Experten).

Für die Bewertung der Risiken werden vom befragten wissenschaftlichen Experten die Gestaltung der innerbetrieblichen Aushandlungsprozesse hervorgehoben, da er eine exakte Grenzziehung für psychosoziale Risiken für unrealistisch einschätzt: *„because EVEN if we do get perhaps a bit more specific provisions they will HARDLY be so EXACT that you can define absolutely in black and white what is right and wrong. So it will remain always an issue for local risk assessment of the very specific situation in one individual workplace.“* (SW_E1: 10).

In **Dänemark** gibt es ebenfalls zahlreiche Instrumente, die speziell für die betriebliche Praxis entwickelt wurden. Insgesamt ist die dänische Herangehensweise geprägt durch eine hohe Offenheit und einen ausgeprägten Pragmatismus in Bezug auf die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen, die vom interviewten Arbeitsschutzexperten folgendermaßen beschrieben wurden: *„But there aren't any formal demands on how to do the assessments. So you can do an assessment on the backside of an envelope and you can do a 100-page assessment. That's actually both okay.“* (DK_E2: 13).

Ein mittlerweile auch in vielen anderen Ländern eingesetztes Instrument ist der COPSQ (Copenhagen Psychosocial Questionnaire). Dieses Instrument wurde ursprünglich vor 17 Jahren am dänischen National Institute for Occu-

pational Health in Kopenhagen von Kristensen und Borg (Kristensen, Hannerz, Høgh, & Borg, 2005) mit dem Ziel entwickelt, verschiedene theoretische Ansätze zur Stressentstehung zu integrieren und ein möglichst breites Spektrum an psychosozialen Faktoren in der Arbeitswelt zu erfassen. Der COPSOQ wird mittlerweile in ca. 20 Ländern als Instrument zum Screening psychosozialer Belastungen eingesetzt (Nübling, Burr, Moncada, & Kristensen, 2014). Dieses Instrument wird weiter unten im Zusammenhang mit ISTAS21 genauer beschrieben.

Die am häufigsten in **Großbritannien** eingesetzten Methoden, „um arbeitsbedingten Stress zu identifizieren“, sind Mitarbeiterbefragungen, risk assessment / stress audits, Health and Safety Executive's (HSE) Stress Management Standards und Fokus-Gruppen (CIPD, 2014, S. 26)¹²⁶. Bei den HSE „Management Standards for work-related stress“ handelt es sich um ein Verfahren, das im Auftrag der Health and Safety Commission (HSC) im Rahmen eines Schwerpunktprogramms von der Arbeitsschutzbehörde (HSE / Health and Safety Executive) bis 2004 entwickelt und den Betrieben zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen empfohlen wurde. Die Management Standards beschreiben die Standards guter Managementpraxis im Umgang mit arbeitsbezogenem Stress und umfassen mehrere Bereiche:

- die Definition des Prozesses durch fünf Schritte¹²⁷ (prozessbegleitende Vorbereitung der Organisation, 1) Identifikation der Risikofaktoren, 2) Festlegung der Risikogruppen / Datensammlung, 3) Bewertung des Risikos und Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten 4) Entwicklung und Umsetzung von Handlungsplänen, 5) Überprüfung und Wirksamkeitskontrolle),
- die Festlegung von sechs potenziellen Belastungsfaktoren: Arbeitsanforderungen (*demands*), Handlungs- und Entscheidungsspielraum (*control*), soziale Unterstützung (*support*), soziale Beziehungen (*relationship*), Rollenklarheit (*role*) und organisatorischer Wandel (*change*),¹²⁸

126 In dem Bericht sind Bewertungsmethoden und Maßnahmen in einer Tabelle vermischt. An dieser Stelle werden nur die Bewertungsmethoden dargestellt.

127 1) Identify the stress risk factors / Understand the Management Standards, 2) Decide who might be harmed and how / Gather data, 3) Evaluate the risk / Explore problems and develop solutions, 4) Record your findings / Develop and implement action plans, 5) Monitor and review / Monitor and review action plans and assess effectiveness; <http://www.hse.gov.uk/stress/standards/step1/index.htm> [Stand 10.07.2015]; in Deutschland werden 7 Schritte empfohlen: 1) Festlegen von Tätigkeiten/Bereichen, 2) Ermittlung der psychischen Belastung der Arbeit, 3) Beurteilung der psychischen Belastung der Arbeit, 4) Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen, 5) Wirksamkeitskontrolle, 6) Aktualisierung/Fortschreibung, 7) Dokumentation (GDA-Arbeitsprogramm Psyche, 2016)

128 Der ursprünglich enthaltene 7. Faktor (culture) wurde später wieder entfernt (Mackay, Cousins, Kelly, Lee, & McCaig, 2004).

- die Formulierung von Zielen, die auf den sechs Dimensionen im Sinne positiver Arbeitsqualität zu erreichen sind („*states to be achieved*“) – der Status Quo ist mit diesen Zielen abzugleichen,
- Empfehlungen für Grenzwerte (demnach sollte für die ersten drei Dimensionen, die den Tätigkeitsinhalt beschreiben, 85% im positiven Bereich liegen und für die letzten drei Dimensionen, die den Kontext beschreiben, 65% ¹²⁹) (Mackay et al., 2004, S. 104),
- die Bereitstellung von zahlreichen Instrumenten und Vorlagen zur Unterstützung des Vorgehens.

Zur Erfassung der Belastungsfaktoren steht auf der Webseite ein validierter Fragebogen zur Verfügung - das sogenannte „Indicator Tool“ mit insgesamt 35 Fragen. Eine ebenfalls verfügbare Excel-Tabelle ermöglicht eine automatisierte Auswertung.

Tabelle 8.1: Dimensionen des Indicator Tools im Kontext der Management Standards

Instrument	Entwicklung	Dimensionen
Indicator Tool	HSE	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsanforderungen (Arbeitsintensität, Arbeitsmenge, Arbeitszeit) • Handlungsspielraum- und Entscheidungsspielraum (Einfluss des Beschäftigten auf Ausführung der Arbeitsaufgaben und die Gestaltung von Arbeitszeit und Pausen), • soziale Unterstützung (Rückmeldung und Unterstützung von Vorgesetzten und Kollegen), • soziale Beziehungen (Arbeitsklima, Umgang mit Konflikten und inakzeptablem Verhalten, z. B. Mobbing), • Rollenklarheit (klare und eindeutige Rollen und Verantwortlichkeiten) • organisatorischer Wandel (Management und Kommunikation bei organisatorischen Veränderungen)

129 Der erste Wert (85% mit positiver Ausprägung für Tätigkeitsinhalte) wurde empirisch abgeleitet aus der epidemiologischen Studie Stress and Health at Work (SHAW), in der für 20% der Population ein (deutlich) erhöhter Stress-Wert festgestellt wurde. Dieser Wert sollte um 5% reduziert werden. Der zweite Wert (65% mit positiver Ausprägung für den Kontext) wurde auf Basis von internen Diskussionen festgelegt.

Für Unternehmen, die sich für ein anderes Vorgehen entscheiden wollen, werden in einer Checkliste Qualitätskriterien definiert, die alternative Verfahren zu erfüllen haben. Dazu zählen insbesondere eine systematische Vorgehensweise bei der Gefährdungsbeurteilung, ein präventiver Ansatz, eine Schwerpunktsetzung auf verhältnispräventive Maßnahmen, eine Unterstützung des Prozesses durch alle maßgeblichen Akteure im Unternehmen und die Einbeziehung der Beschäftigten¹³⁰. Folgende Informationsmaterialien sind auf der Webseite kostenlos abrufbar:

- Analyse und Auswertung:
 - Indicator Tool in verschiedenen Sprachversionen mit automatisierter Auswertung (Excel)
 - Line Manager Competency Indicator Tool (Definition der erforderlichen Kompetenzen von Führungskräften und Bereitstellung eines Analyseinstruments)
- Handlungshilfen:
 - Präsentationsvorlagen zur Einführung in das Thema
 - Bildung und Moderation von Steuerungsgruppen
 - Handbuch für das Indicator Tool (mit Informationen zur Durchführung der Befragung, z.B. zum Fragebogenrücklauf, Breite der Befragung, Vorlagen zur Ansprache der Mitarbeiter)
 - Formulierung von Regelungen / policies
 - Formulierung von Handlungsplänen
 - Durchführung von Fokus-Gruppen
 - Aufbereitung von Fallstudien (Good practice)
- Business cases (zur Verdeutlichung indirekter und direkter ökonomischer Vorteile durch die Berücksichtigung der Management Standards)
- Rollenklärung
 - Definition der Rollen der verschiedenen Akteure (z.B. der health and safety reps)
- Verbindung mit weiteren Bereichen
 - Return to work

Insbesondere in den Jahren 2006 und 2007 wurde viel Energie in die Verbreitung der Management Standards investiert (Mackay, Cushion, Palferman, & Buckley, 2015). Nach einer Erhebung in Großbritannien aus dem Jahr 2014 arbeiten 27%¹³¹ der befragten Unternehmen mit den Management Standards, darunter 14% aller Unternehmen der privatwirtschaftlichen produzierenden Industrie, 24% der privatwirtschaftlichen Dienstleistungen und 34% der Unternehmen im öffentlichen Sektor (CIPD, 2014, S. 26). Wie der Vergleich einer Längsschnitterhebung aus den Jahren 2004 und 2010 ergab, zeigten sich insbesondere positive Entwicklungen auf den Dimensionen *management support* und *change*. Dies erklärten die Autoren zum einen damit, dass auf der Veränderung des Managementverhaltens ein besonderer Fokus ihrer Aktivitäten lag und diese Dimensionen insgesamt leichter zu verändern sind als grundlegendere Aspekte der Arbeitsorganisation. Die Dimension *control* hatte sich demgegenüber in dem gleichen Zeitraum verschlechtert. Dies erklärten die Autoren mit der gestiegenen Arbeitsplatzunsicherheit durch die verschlechterte wirtschaftliche Situation. Die restlichen Dimensionen *role*, *relationship*, *demand* und *peer support* blieben – bei einem teilweise ohnehin sehr positiven Ausgangsniveau (*role*, *relationship*) unverändert (Mackay et al., 2015, S. 63).

In **Spanien** sind wiederum verschiedene Verfahren und Instrumente im Einsatz. Die häufigsten Methoden laut Experten sind Fragebögen. Allerdings wird von der Arbeitsschutzbehörde empfohlen, sie mit Interviews und Fokus-Gruppen zu verbinden: „*It [the questionnaire] is more common but we recommend in our guidelines that there are two steps. The first step is the questionnaire. And in the questionnaire you can identify problems, risks. You should make a second analysis, qualitative analysis with interviews. Interviews, individual interviews or interviews in groups. Group sessions.*“ (ES_E2: 24b). Auf der Webseite von INSHT werden entsprechend Ablauf, Vor- und Nachteile von Methoden wie Gruppendiskussionen und Interviews genauer ausgeführt.

Die am häufigsten eingesetzten Instrumente sind der FPSICO (Método de Evaluación de Factores Psicosociales) – ein vom nationalen Arbeitsschutzinstitut INSHT entwickeltes Instrument – und die spanische COPSOQ-Version (ISTAS21), die von einem gewerkschaftsnahen Forschungsinstitut für Spanien adaptiert wurde. In den Guidelines der Arbeitsschutzbehörde – und auf der Webseite von INSHT¹³² – werden Empfehlungen in Bezug auf diese beiden Instrumente und weitere kostenfreie Instrumente ausgesprochen (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012, S. 39 ff.). Allerdings betont der befragte Arbeitsschutzexperte, dass es sich weniger um Empfehlungen handelt, sondern eher um

131 Damit ist der Anteil gegenüber 2012 gesunken, damals waren es noch 30% (CIPD, 2012, S. 28).

132 Dort wird außerdem ein branchenspezifisches Instrument für Lehrer beschrieben, auf das hier nicht näher eingegangen wird

eine ausgewählte Beschreibung. Aus seiner Sicht hat jede Methode ihre Vor- und Nachteile und es muss im Einzelfall entschieden werden, welches Instrument für die jeweilige Organisation geeignet ist¹³³.

Tabelle 8.2: Dimensionen zentraler spanischer Instrumente

Instrument	Entwicklung	Dimensionen
FPSICO	National Institute of Safety and Health at Work (INSHT) ¹³⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Anforderungen: quantitative Anforderungen (Arbeitsmenge, -tempo, Menge/Zeit; Schwierigkeitsgrad); Arbeitsintensität, mentale Beanspruchung; Multitasking; Arbeitsunterbrechungen; Unregelmäßigkeit/ Unvorhersehbarkeit; kognitive Anforderungen; emotionale Anforderungen • Kontrolle: Handlungsspielraum (z.B. bzgl. Pausengestaltung, Arbeitstempo); Entscheidungsspielraum / Partizipation (z.B. bzgl. Arbeitsorganisation, Inhalt, Menge und Qualität der Arbeit); Information (z.B. zu Schulungsmöglichkeiten, Beförderungsmöglichkeiten und –voraussetzungen, wirtschaftliche Lage des Unternehmens); Kontrolle durch Vorgesetzten (bzgl. Arbeitsweise, -planung, -tempo, -qualität) • Soziale Unterstützung (durch Vorgesetzte, Kollegen, Untergebene, andere Mitarbeiter des Unternehmens) / soziale Beziehungen: Qualität persönlicher Beziehungen, Ausmaß an Konflikten, Belästigung und gewaltsamen Übergriffen; Verhalten des Arbeitgebers bei Konflikten; Diskriminierung • Rollenklarheit (bzgl. Aufgaben, Arbeitsweise, -menge, -qualität, -termine, Verantwortlichkeit; widersprüchliche Anforderungen / Anweisungen)

133 z.B. sind (umfangreiche) Fragebögen bei geringem Bildungsstand der Belegschaft und Fragebögen generell in sehr kleinen Organisationen aus seiner Sicht ungeeignet.

134 Verfügbar unter: <http://www.insht.es/portal/site/RiesgosPsicosociales/menuitem.8f4bf744850fb29681828b5c180311a0/?vgnnextoid=69ec84fbb7819410VgnVCM1000008130110aRCRD> [Stand 10.07.2015]

Instrument	Entwicklung	Dimensionen
		<ul style="list-style-type: none"> • organisationale Veränderungen: Beteiligung an organisationalen Änderungen (z.B. bzgl. Abläufen, Personal, Produkten) • Sonstiges: Sinnhaftigkeit, Bedeutung der eigenen Arbeit für das Unternehmen; berufliche Entwicklungsmöglichkeiten; Wertschätzung, Honorierung der Leistung, Zufriedenheit mit Gehalt; • (<i>Einteilung und Reihenfolge im Original: Tiempo trabajo, Autonomía, Carga Trabajo, Demandas Psicológicas, Variedad/Contenido del trabajo, Participación Supervisión, Interés por el trabajador/ Compensación, Desempeño de rol, Relaciones y apoyo social</i>)
ISTAS21 (auf Basis des COPSOQ)	ISTAS, CC.OO ¹³⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Anforderungen: quantitative Anforderungen; kognitive Anforderungen; emotionale Anforderungen; Anforderung, Emotionen zu verbergen; Vereinbarkeit von Beruf und Familie¹³⁶ • Handlungs-/Entscheidungsspielraum: Einfluss, Kontrolle auf die Arbeitszeit; Einfluss; Entwicklungsmöglichkeiten in der Arbeit • soziale Unterstützung / soziale Beziehungen: Führungsqualität, Verstärkung / Feedback, soziale Unterstützung am Arbeitsplatz; Gelegenheit zu sozialen Kontakten, Gemeinschaftsgefühl, Mobbing • Rollenklarheit: Rollenklarheit, Rollenkonflikte • Veränderungen: Vorhersehbarkeit

135 Verfügbar unter: <http://www.copsoq.istas21.net/> / [Stand 10.07.2015]

136 Die befragte Expertin von ISTAS betont, dass es sich bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Spanien um ein großes Problemfeld handelt, da die staatlichen Betreuungsmöglichkeiten gering ausgeprägt sind und der Familienarbeit insgesamt ein geringer Stellenwert beigemessen wird. Anders als in den COPSOQ-Varianten in einigen anderen Ländern des COPSOQ-Netzwerkes, in denen die Vereinbarkeit von Beruf und „Privatleben“ erfasst wird, wird in Spanien bewusst der Begriff „Familie“ verwendet, um die Bedeutung dieses Bereichs zu stärken. Für ein breiteres Konzept (Privatleben) sind aus Sicht der gewerkschaftlichen Expertin die kulturellen Voraussetzungen in Spanien noch nicht gegeben.

Instrument	Entwicklung	Dimensionen
		<ul style="list-style-type: none"> • Sonstiges: Bedeutung der Arbeit, Verbundenheit mit dem Arbeitsplatz, Arbeitsunsicherheit, Selbstwert (esteem) • Folgen: Dimensionen von Gesundheit, Stress und Zufriedenheit (Arbeitszufriedenheit, allgemeiner Gesundheitszustand, psychische Gesundheit, Vitalität, verhaltensbezogene Stresssymptome, somatische Stresssymptome, kognitive Stresssymptome) / Gedanken an Berufsaufgabe
Psychosocial Risk Assessment, Identification of Risk Situations Questionnaire	INSL (Instituto Navarro de Salud Laboral) ¹³⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Anforderungen: Mischung aus Anforderungen / Kontrolle: „Zeitmanagement“ / Kontrolle über Arbeitsgeschwindigkeit und -zeit (z.B. Arbeitsrhythmus, -menge, Zeitdruck) • Handlungs-/Entscheidungsspielraum: Partizipation, Einbeziehung, Verantwortung (Autonomie, Initiative, Kontrolle über die Beschäftigten, Supervision, Teamwork, Kontrolle über die Aufgaben, Aufgabenrotation, Enrichment) • Soziale Unterstützung / soziale Beziehungen: Gruppenzusammenhalt (soziales Klima, Zusammenarbeit, Konfliktmanagement, Arbeitsatmosphäre) • Sonstiges: Training, Information, Kommunikation (z.B. Informationsfluss, Passung Person / Arbeit, Schulungen / Trainings, Beschreibung der Arbeitsaufgaben / Stellenbeschreibung) • <i>(Einteilung im Original: 1. Partizipation, Einbeziehung, Verantwortung, 2. Training, Information, Kommunikation, 3. Zeitmanagement, 4. Gruppenkohäsion)</i>

137 Hintergrundinformationen verfügbar unter: <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/821a921/840%20web%20.pdf> [Stand 10.07.2015]; dieses Instrument wurde bis 2016 genutzt [E-Mail Konversation mit ES_E2 am 13.12.2016]

Der Arbeitsschutzexperte spricht von ungefähr 15 gängigen Instrumenten, die eingesetzt werden (ES_E2: 17). In Vergleichsstudien, auf die er verweist, wurden weitere (kostenpflichtige) Instrumente aufgenommen (Olmos, 2008, S. 3; UGT, 2013, S. 27 ff.), die hier jedoch nicht vertiefend behandelt werden.

Instrumenteneinsatz im Rahmen der Fallstudien

In den zehn untersuchten Fallstudien kam ein breites Spektrum an Methoden und Instrumenten zum Einsatz:

- Arbeitsplatzbewertung¹³⁸ (durch Führungskräfte und Mitarbeitervertreter),
- Mitarbeiterbefragungen,
- moderierte Fokus-Gruppen,
- *Einzelgespräche*.

Arbeitsplatzbeobachtungen bzw. Arbeitsplatzanalysen durch externe Experten (sogenannte objektive Verfahren) kamen hier nicht zum Einsatz. Die einzelnen Instrumente werden im Folgenden beschrieben.

Schweden – Kaizen als Instrument zur Einbindung der Mitarbeiter in die Maßnahmenentwicklung

Bereits die Leitlinien der schwedischen Arbeitsschutzbehörde von 1982 betonen die Bedeutung von persönlichen und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten, von sozialen Kontakten, Arbeitsorganisation und Arbeitszeit und die Eigenverantwortung der Mitarbeiter¹³⁹. Diese Punkte spiegeln sich auch in den in den Fallbeispielen eingesetzten Methoden und Instrumenten wider.

Im schwedischen Produktionsbetrieb wurde vom betrieblichen Gesundheitsschutz (Occupational Health) eine Checkliste entwickelt, die zur Gefährdungs-

138 z.B. anhand einer Checkliste

139 „In Sweden, a new Working Environment Act was adopted in 1977 which included provisions on the psychosocial working environment. In 1982, the Swedish working environment authority, Arbetsmiljöverket, introduced the first instructions on how to apply these provisions in its guidelines on the psychological and social aspects of the working environment (“*Psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön*”). These guidelines stressed the importance of personal and professional development, the need for social contact, the organisation of work, the employees’ awareness of their co-responsibility for safety and health at the work place, physical and chemical factors, as well as the planning of working hours. The first binding Executive Order within this area was issued with an Executive Order on solitary work in 1982.“ (Hansen et al., 2015, S. 31).

beurteilung psychosozialer Belastungen genutzt wird. Sie liegt in einer langen (39 Fragen) und einer kurzen Version (17 Fragen) vor, um sogenannte psychosoziale Runden (*riktad psykosocial rond*) durchzuführen. Die Mitarbeiterin des betrieblichen Gesundheitsschutzes (Occupational health) betont, dass es ihr generell darum geht, dass die Kriterien in einer flexiblen und pragmatischen Weise Eingang in die Arbeitspraxis finden. Prinzipiell sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar: Als eine Möglichkeit nennt sie ein stärker von oben gesteuertes Vorgehen, in dem zentrale Beteiligte wie Manager, Sicherheitsbeauftragte und Mitarbeiter der Personalabteilung die Liste getrennt voneinander ausfüllen und ihre (ähnlichen und abweichenden) Einschätzungen im Anschluss austauschen¹⁴⁰. Eine andere Möglichkeit ist die Diskussion der Fragen auf einer gesonderten Sitzung zwischen Management und Mitarbeitern. Eine dritte Möglichkeit besteht darin, einzelne Themen bzw. Fragen herauszugreifen und sie bei wöchentlichen Team-Meetings und in individuellen Gesprächen zu erörtern. Die dritte Variante dauere zwar länger, sei aus ihrer Sicht aber die nachhaltigste. Unabhängig von der gewählten Variante sollen die Diskussionen am Ende in Handlungspläne münden.

Folgende sieben Aspekte werden in der Liste als sogenannte *psychosoziale Gesundheitsfaktoren* thematisiert: Führung und „Mitarbeiterschaft“ (Medarbetarskap), Klarheit, Partizipation, Feedback, Entwicklungsmöglichkeiten, Erholung¹⁴¹ und soziale Beziehungen / soziale Unterstützung. Das Prinzip der „Mitarbeiterschaft“ betont die Eigenverantwortung der Beschäftigten für die Gestaltung des Arbeitsumfeldes (die Mitarbeiter übernehmen Verantwortung, *„um der Führungskraft Kommentare und Vorschläge mitzuteilen, die wichtig für ein gutes psychosoziales Arbeitsumfeld sind“* / *„um Anzeichen von Stress oder mangelndem Wohlbefinden im Team mitzuteilen“*) und ergänzt die Aufgaben der Führung: *„Co-workership does not reduce the importance of leadership but view co-working as a central aspect of organizing based on the fact that many organizations have tried to reduce the distance between managers and employees by making the role of employees more active and responsible. This development means that while formal decision-rights still are in management’s hands, planning an execution of everyday work to a large extent has become a responsibility of individual workers or work groups. The role of the leader/manager has subsequently become directed more towards goal setting, facilitating work, handling with administrative responsibilities and not least working with personal development.“* (Andersson & Tengblad, 2007, S.1).

140 In der Checkliste ist als Antwortoption ja/nein vorgesehen und ein Freitextfeld für Kommentare

141 Angemessene Arbeitsanforderungen sind unter diesen Punkt eingeordnet (siehe Ausführungen weiter unten)

Diese gezielten Runden gibt es für insgesamt 10 Themen, psychosoziale Belastungen sind eines davon. Es wird empfohlen, die psychosozialen Runden in regelmäßigen Abständen durchführen – im Bürobereich einmal im Jahr, in der Produktion ca. vier Mal im Jahr: „*There are 10 target rounds to choose from, including the psychosocial is one of these. At least four rounds per year shall be conducted in a workshop environment. Three of these should be "riktade-targeted". Targeted rounds means concentrating on one topic, such as the use of work equipment, computer work or truck driving.*” (SW2_A6a: 2).

Daneben gibt es die weniger spezifischen „General rounds“, bei denen 10 von 42 Faktoren auf die Gesundheit bezogen sind. Diese Runden werden empfohlen, wenn kurz zuvor eine Mitarbeiterbefragung stattgefunden hat. Das inhaltliche Spektrum der allgemeinen Runden ist im Sinne einer ganzheitlichen Gefährdungsbeurteilung breiter: „*On the general round there is a measure of other issues also than psychosocial issues (ergonomics, lighting, noise etc)*”. (SW2_A6a: 2).

Neben diesen Instrumenten wurde zum Zeitpunkt der Befragung eine Checkliste entwickelt, die bei geplanten organisationalen Veränderungen zum Einsatz kommen soll. Diese Liste enthält neben der Konkretisierung der Veränderung (z.B. technische Veränderungen, Veränderungen der Arbeitsabläufe, Organisations-/ Personalveränderungen) und der Einschätzung zur strategischen Passung (z.B. Passung zu den Zielen des Unternehmens) auch eine Abschätzung der Folgen für die *psychosoziale* und die physische Arbeitsumgebung und für externe Umfeldfaktoren. Die psychosozialen Faktoren greifen fünf der oben beschriebenen Dimensionen auf und konkretisieren die jeweiligen Unterpunkte, z.B. *Klarheit* (operative Ziele / Fokus, Arbeitsdurchführung / Struktur, Rollen, Aufgabenverteilung, Arbeitsinhalt, ausreichend Personal), *Partizipation* (Verbesserung, Einflussmöglichkeiten auf die Durchführung / Planung der Arbeit), *Entwicklungsmöglichkeiten* (Bedeutsamkeit, Motivation, Nutzung von Wissen / Fähigkeiten / Erfahrung), *Erholung / Regeneration* (z.B. Arbeitsmenge, Pausen, Job-Rotation, Variation der Aufgaben, Auswirkung auf die Kontinuität der Arbeit, Auswirkung auf die Arbeitszeit, Auswirkungen auf den Schlaf), *Soziale Beziehungen* (Zusammenarbeit, gegenseitige Unterstützung (durch Kollegen), Einzelarbeit, Kommunikation zwischen Vorgesetztem und Mitarbeitern). Physische Faktoren umfassen z.B. Beleuchtung, Ergonomie, Lärm, Raumluft, Luftverschmutzung, Heben, Chemikalien und Haut, persönliche Sicherheitsausrüstung, Brandschutz, Maschinensicherheit. Externe Umfeldfaktoren beziehen sich z.B. auf Emissionen, Abfall, Verkehr.

Bei der Befragung der Manager im Unternehmen wurde deutlich, dass die psychosozialen Runden nicht in allen Abteilungen bekannt sind - im betrieblichen Alltag aber weitere Instrumente hinzukommen, die potenzielle Belastungen zeitnah erfassen. Weitere Instrumente, die von den Befragten genannt wurden,

waren z.B. eine regelmäßige, unternehmensweite Mitarbeiter-Befragung, die den Führungskräften Hinweise zum eigenen Führungsstil gab, ein „visual planning“ Tool zur Projektplanung in der Entwicklungsabteilung, in dem Arbeitsaufgaben und -kapazitäten der Mitarbeiter in einer wöchentlichen Übersicht eingetragen und besprochen werden und regelmäßige persönliche Gespräche zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern.

Im zweiten schwedischen Fallbetrieb, einem kleinen regionalen Krankenhaus, erfolgt eine verstärkte Einbeziehung der Mitarbeiter bei der Entwicklung und Umsetzung der Maßnahmen durch die Integration der Gefährdungsbeurteilung in ein Kaizen-System (kontinuierlicher Verbesserungsprozess), das für den Gesundheitsbereich angepasst wurde.

Im Rahmen des Arbeitsschutzes finden in dem Krankenhaus jährlich sogenannte „Schutzrunden“ statt, die gemeinsam von der jeweiligen Abteilungsleitung und der Gewerkschaftsvertretung durchgeführt werden. Dabei werden die Arbeitsbedingungen in der Abteilung mit Hilfe einer Checkliste analysiert, die physische, aber auch psychosoziale Belastungen berücksichtigt.

Die selbst entwickelte Checkliste umfasst folgende Bereiche: Systematisches Arbeitsumfeld (SWEM), Lärm, Sicherheitsschilder und Warnsignale bei der Arbeit, Arbeitsplatzgestaltung, Bildschirmarbeit, *psychische und soziale Aspekte des Arbeitsumfeldes*, kränkende Ungleichbehandlung, 1. Hilfe und Krisenunterstützung, Gewalt und Gewaltandrohung, isolierte Einzelarbeit, Arbeitsanpassung und Rehabilitation, Aufzeichnungen von Bereitschaftsdienst, Überstunden und Mehrarbeit, Schutz vor Verletzungen durch Fallunfälle, ergonomische Belastungen, Umgang mit speziellen Zielgruppen (Schwangere und Minderjährige), hochfrequente elektromagnetische Strahlung / Röntgenstrahlung, Hygiene-Grenzwerte für die Verunreinigung der Luft, arbeitsmedizinische Kontrollen. Bei allen Punkten wird auf die gesetzliche Regelung verwiesen, auf die Bezug genommen wird.

Unter SWEM wird mit einigen Fragen die systematische Analyse des Arbeitsumfeldes erhoben: Wurden die Führungskräfte geschult?, Sind die (Arbeitsschutz)Aufgaben / Verantwortlichkeiten verteilt?, Gibt es Mitarbeiter im Arbeitsschutz?, Werden regelmäßige Erhebungen durchgeführt?, Werden Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt, wenn organisationale Veränderungen geplant sind?

Unter psychosoziale Aspekte fallen Arbeitsorganisation (Wird die Arbeit so organisiert, dass die psychologischen und sozialen Aspekte berücksichtigt werden?), Arbeitsaufgabe (Sind die Arbeitsaufgaben befriedigend?), Einfluss auf Entscheidungen (Hat der Mitarbeiter die Möglichkeit, Entscheidungen an seinem Arbeitsplatz zu beeinflussen?), berufliche Weiterentwicklungsmöglichkeiten, Handlungsspielraum (Kann der Mitarbeiter seine Arbeitssituation beeinflussen?),

soziale Kontakte (Ermöglicht die Arbeitsorganisation soziale Kontakte und Gemeinschaft?) und das Vorhandensein von Leitfäden zur Einführung neuer Mitarbeiter. Unter Mobbing und Gewalt / Gewaltandrohung wird die Kenntnis vorhandener Regelungen und Leitfäden abgefragt bzw. die Möglichkeit, rasch Hilfe zu holen (z.B. Ist die regionale Regelung zu Mobbing und Belästigung bekannt?, Ist der Leitfaden zum Umgang mit Mobbing am Arbeitsplatz bekannt?, Gibt es funktionierende Routinen am Arbeitsplatz, die in (potentiellen) Gewaltsituationen zum Einsatz kommen und zur Prävention und Nachsorge genutzt werden?). Auch die Bedingungen der Einzelarbeit werden differenziert (Haben die Mitarbeiter ausreichend Training, Information und Kenntnisse, um die Arbeit alleine auszuführen?, Können sie im Notfall rasch Hilfe holen?). Was die Arbeitszeit betrifft, werden Bereitschaftsdienst, Überstunden und Mehrarbeit erhoben.

Die Mitarbeitervertreterin sieht den Vorteil der Checkliste darin, dass der Bereich vollständig abgedeckt wird: *„diese Checkliste ist natürlich gut, weil man einfach dann auch jede Frage hier mit berücksichtigen kann und einem nicht irgendetwas entfällt. Wenn man also einfach so normal nur Umfragen macht, ohne so eine Checkliste, passiert das leicht, dass man da eben auch mal was vergisst oder nicht so aufgreift. Aber mit dieser Checkliste hat man eben wirklich alle Fragen da und geht also wirklich die Liste der Reihe nach durch und muss dann eben auch alle Fragen beantworten, also das ist schon eine Hilfe und ist auch einfacher, damit vorzugehen.“* (SW1_B3: 5).

Die Ergebnisse dieser Bewertungen werden an die Mitarbeiter der Abteilung zurückgemeldet, bei Bedarf verändert bzw. ergänzt und anschließend in das Kaizen-System eingespeist und an die Personalabteilung berichtet, die die Ergebnisse gegebenenfalls auch an die Arbeitsaufsicht weiterleitet, *„every action becomes a Kaizen note. And that list is reported to HR and they send it forward to the authority if needed.“* (SW1_A2: 21).

Der Kaizen-Prozess selbst verläuft sehr systematisch. Er ist in 4 Phasen unterteilt, die am schwarzen Brett jeder Abteilung entsprechend durch 4 Wandhaken abgebildet werden, an die die Vorschläge in Abhängigkeit von ihrem Entwicklungsstatus befestigt werden – 1) von der Einreichung der Idee und Problembeschreibung, über 2) die Entwicklung von Lösungsvorschlägen, 3) die Prüfung der Vorschläge, 4) bis zur Entscheidung und der Beschreibung des erzielten Ergebnisses.



Abbildung 8.1: Schwarzes Brett mit den vier Prozessphasen

Auf diese Weise und durch die Markierung des Bearbeitungszustands mit Hilfe von vier Symbolen ist der Status der Vorschläge jederzeit transparent.

Wenn ein Vorschlag umgesetzt oder abgelehnt wurde, landet er am letzten Haken und wird schließlich in einem Ordner abgeheftet. Je nachdem, auf welcher (hierarchischen) Entscheidungsebene der Vorschlag angesiedelt ist, gibt es verschiedene Arten von Formularen: das Standard-Formular, für Vorschläge, die innerhalb der eigenen Abteilung bearbeitet werden können, ein blaues Formular für abteilungsübergreifende Vorschläge und ein rosa Formular für organisationsübergreifende Vorschläge. Vorschläge, die an andere Abteilungen oder Entscheidungsebenen weitergegeben wurden, werden im unteren Teil des schwarzen Bretts abgeheftet. Wenn ein Beschluss getroffen wurde, müssen alle Mitarbeiter der Abteilung auf der Rückseite der Kaizen-Notiz durch ihre Unterschrift bestätigen, dass sie den Beschluss zur Kenntnis genommen haben.

Auf diese Weise werden die Mitarbeiter maßgeblich in die Entwicklung der Maßnahmen einbezogen und können den Status der Vorschläge jederzeit verfolgen. Das führt zu einer hohen Sichtbarkeit des Prozesses und der erzielten Lösungen.

Übergreifend gibt es eine regelmäßige organisationsweite Mitarbeiterbefragung, die inhaltlich etwas unspezifischer ist und nicht auf Tätigkeitsmerkmale

eingeht, aber über eine Zufriedenheitsbefragung hinausgeht. Die Personalbeauftragte beschreibt ihre Funktion als „*Fieberthermometer (...) , um zu sehen, wie die Stimmung aussieht. Aber genau hier geht es ja um die psychosoziale Belastungen.*“ (SW1_A1: 23f.) Darin werden solche Aspekte erhoben wie die Zielqualität/ -klarheit, Beteiligung der Mitarbeiter, Information, Kompetenz/entwicklung, Führung, Gleichbehandlung, Betriebsklima und Gesundheit¹⁴², Teamklima, Arbeitsplatztreffen/sitzungen, physisches Arbeitsumfeld, Mitarbeitergespräche, Entlohnung und verwaltungsspezifische Fragen. In fast jedem Absatz wird die aktive Rolle der Mitarbeiter betont (z.B. Beteiligung / *Ich trage aktiv zur Verbesserung der Tätigkeit bei.* Information / *Ich übernehme selbst die Verantwortung, Informationen zu suchen, die ich benötige.*). Ähnlich wie im dänischen Fallbeispiel (Krankenhaus) wird auch hier das Präventionsklima erhoben – über den Absatz Betriebsklima und Gesundheit, z.B. die Priorität des Themas bei Vorgesetzten, aber ebenso die Selbstverantwortung der Mitarbeiter (*Mein Vorgesetzter interessiert sich für meine Gesundheit und mein Wohlbefinden., Ich übernehme die Verantwortung für meine Gesundheit.*). Die Ergebnisse werden mit den Ergebnissen anderer Krankenhäuser und Unternehmen des öffentlichen Dienstes in der Region verglichen. Entwicklungen lassen sich im Längsschnitt nachverfolgen. Dieses Instrument dient zum Screening von Problembereichen und zur Festlegung von Themenschwerpunkten.

Dänemark

In Dänemark wurde in allen drei Fallbetrieben eine ganzheitliche Gefährdungsbeurteilung (im Sinne der Berücksichtigung aller relevanten Gefährdungsfaktoren) durchgeführt. Dabei erfolgte die Gefährdungsbeurteilung regelmäßig in Form von schriftlichen Mitarbeiterbefragungen (Dänemark / Krankenhaus; Dänemark / Hotel) und von Arbeitsplatzbewertungen, die mit Hilfe von groben Checklisten durchgeführt wurden (Dänemark / Hotel, Dänemark / Produktion).

Im Krankenhaus wird seit 2011 alle drei Jahre ein *Fragebogen*¹⁴³ eingesetzt, um das psychische (bzw. psychosoziale) und physische Arbeitsumfeld zu erfassen. Die Einschätzungen werden im Allgemeinen auf einer 5-stufigen Skala vorgenommen¹⁴⁴. Unter die physischen Faktoren fallen hier beispielsweise ergonomische Aspekte, Innenraumklima und Lärm, Belastungen der Haut, Wirkungen von Medikamenten, chemische Faktoren, biologisches Infektionsrisiko, Ge-

142 Hierunter fallen sehr heterogene Faktoren wie z.B. die Möglichkeit, Pausen zu machen, soziale Unterstützung durch Kollegen und Vorgesetzte, Rollenklarheit, angemessene Anforderungen, Arbeitsorganisation

143 TrivselOP

144 Mit der Option, die Frage nicht (sinnvoll) beantworten zu können.

fahrenquellen. Zusätzlich werden Unfälle und Krankenstand erhoben. Das psychische (bzw. psychosoziale) Arbeitsumfeld („*psykiske arbejdsmiljø*“) wird durch folgende Faktoren erfasst: ausreichend Zeit für Arbeitsanforderungen („*Hast Du das Gefühl, genügend Zeit für die Arbeitsaufgaben zu haben?*“¹⁴⁵), Klarheit der Anforderungen („*Hast Du den Eindruck, dass es klare Kriterien für die fachliche Qualität an Deinem Arbeitsplatz gibt?*“), Minimierung von Arbeitsunterbrechungen („*Hast Du das Gefühl, ohne störende Unterbrechungen arbeiten zu können?*“), Handlungsspielraum (in Bezug auf Arbeitsausführung, Lage und Länge der Arbeitszeit), soziale Unterstützung, Wertschätzung durch Vorgesetzten („*Wird Deine Arbeit von Deinem Vorgesetzten anerkannt und geschätzt?*“), gegenseitiger Respekt im Team und zwischen Berufsgruppen, Information („*erhältst Du zeitnah Informationen über wichtige Entscheidungen, Veränderungen, Zukunftspläne, die Dich betreffen?*“), Entwicklungsmöglichkeiten („*Hast Du die Möglichkeit, neue Dinge in Deiner Arbeit zu lernen?*“), Gerechtigkeit, Vertrauen. Mobbing / Belästigung, Gewalt und Gewaltandrohung werden in einem eigenen Absatz erhoben¹⁴⁶.

Neben den inhaltlichen, sozialen und organisationalen Arbeitsbedingungen werden auch psychische Fehlbeanspruchungsfolgen (Stress) erfasst.

Einige Fragen beziehen sich auf die Unternehmenskultur, insbesondere die Mitarbeiterorientierung und die Bemühungen im Umgang mit psychosozialen Belastungen („*Hat Wohlbefinden am Arbeitsplatz (trivsel) für Deinen Vorgesetzten eine hohe Priorität?*“, „*Wird am Arbeitsplatz genug unternommen, um Mitarbeiter bei emotional belastenden Situationen bei der Arbeit zu unterstützen?*“, „*Wie erlebst Du die Bemühungen, störende Unterbrechungen an Deinem Arbeitsplatz zu minimieren?*“, „*Hast Du den Eindruck, dass am Arbeitsplatz genug dafür getan wird, um Stress der Mitarbeiter zu vermeiden?*“). Neben der Verantwortlichkeit der Organisation wird auch die Eigenverantwortung der Mitarbeiter betont und im Fragebogen abgebildet (z.B. durch die Verantwortung für eine gute Atmosphäre, gute soziale Beziehungen und einen guten Umgangston am Arbeitsplatz und für das Einbringen von Verbesserungsvorschlägen). Das psychosoziale Arbeitsumfeld umfasst knapp die Hälfte der Fragen und nimmt damit einen großen Stellenwert in dieser regelmäßigen Mitarbeiterbefragung ein. Im Unterschied zu den physischen Faktoren wird das psychosoziale Arbeitsumfeld ausschließlich in seiner positiven Ausprägung abgefragt. Dies deckt sich mit

145 Wie auch in der Inspektionspraxis der Arbeitsschutzaufsicht, werden Arbeitsmenge und zur Verfügung stehende Zeit nicht explizit unterschieden: „*Denmark has a practice of targeting the risk factors work load and time pressure under one. However, inspection may focus exclusively on time pressure.*“ (Hansen et al., 2015, S. 22).

146 Außerdem werden darunter Faktoren gefasst wie z.B. die Zufriedenheit mit der Arbeitsqualität („*Bist Du mit der fachlichen Qualität Deiner eigenen Arbeit zufrieden?*“), Commitment, Arbeitszufriedenheit

der Beobachtung im Interview, dass ein ressourcenorientierter Ansatz verfolgt werden soll. Lediglich das Thema Mobbing und Belästigung wird problemorientiert erfasst. („Waren Sie in den letzten zwölf Monaten an Ihrem Arbeitsplatz Gewaltandrohungen ausgesetzt?“).

In der Abteilung, die im Rahmen der Fallstudie genauer untersucht worden war, fand zusätzlich eine vertiefende Analyse zum Thema Mobbing statt, weil die Abteilung mit dem eigenen Abschneiden in diesem Punkt in der übergeordneten Befragung nicht zufrieden war. Der Begriff wurde weiter differenziert und in einer erneuten Mitarbeiter-Umfrage erfasst. Dabei stellte sich heraus, dass das Problem weniger in gezielten Versuchen lag, Kollegen auszugrenzen, sondern vielmehr in einem unfreundlichen Umgangston.

Im Hotel wurden an den einzelnen Standorten verschiedene Methoden eingesetzt, teilweise Fragebögen, teilweise Arbeitsplatzbewertungen (durch interne Akteure), aber auch Gruppeninterviews. Als inhaltliche Grundlage für die verschiedenen Verfahren diente im Allgemeinen eine Checkliste, die von der Personalabteilung zusammengestellt worden war¹⁴⁷ und jeweils an die unterschiedlichen Tätigkeiten angepasst wurde (Konferenzorganisation & Verwaltung, Rezeption / Empfang, Küche, Restaurant, Technik). Die einzelnen Punkte werden auf einer 4-stufigen Antwortskala mit Smiley-Symbolik eingeschätzt¹⁴⁸. In der Checkliste werden physische, ergonomische, chemische/ biologische und psychosoziale Arbeitsbedingungen erfasst. Außerdem werden Fragen zu Arbeitsunfällen und unter „Sonstiges“ zum Wissen und zur Einstellung zum Arbeitsumfeld, zu Fehlzeiten¹⁴⁹, zur Einführung neuer Mitarbeiter und zu Bedingungen für besondere Zielgruppen gestellt. Unter dem Abschnitt psychosoziale Verhältnisse (*Psykosociale forhold*) sind folgende Faktoren gefasst: Arbeitsanforderungen (hohe, geringe, widersprüchliche), angemessene Variabilität der Arbeit, Arbeitsmenge und Arbeitstempo, Lage und Länge der Arbeitszeit, (Arbeit am Computer), Störungen / Unterbrechungen bei der Arbeit, Möglichkeit für Einflussnahme / Handlungsspielraum, Entwicklungsmöglichkeiten, Anerkennung der Arbeit, Information und Kommunikation, fachliche Unterstützung durch Führungskräfte oder Kollegen, Zusammenarbeit zwischen Kollegen, zwischen Führung und Mitarbeitern, zwischen den Abteilungen, Mobbing / Belästigung, Gewalt und Gewaltandrohung, Kontakt mit Kunden, Gerechtigkeit am Arbeitsplatz, Ver-

147 Auf Basis von Materialien aus dem Internet (vermutlich der Arbeitsschutzaufsicht), deren Ursprung die Personalbeauftragte jedoch nicht mehr ganz sicher zuordnen konnte

148 Mit der Option, die Frage als nicht (sinnvoll) beantwortbar zu markieren und einem Freitextfeld für Anmerkungen

149 Einschätzung der Fehlzeiten in der eigenen Abteilung; Bedeutung des Arbeitsumfeldes für die Fehlzeiten, Bemühungen, Fehlzeiten zu verhindern

trauen am Arbeitsplatz und Arbeitsplatzunsicherheit. Außerdem wird das Bemühen des Arbeitgebers erfasst, Fehlzeiten zu verhindern.

Im Produktionsbetrieb wurden ähnliche Aspekte erhoben. Neben psychischen Faktoren wurden physische und ergonomische Bedingungen, chemische und biologische Faktoren und Unfallgefahren, „Fürsorge“ (velfærd) und unter „Sonstiges“ krankheitsbedingte Abwesenheit und Bedingungen für besondere Zielgruppen abgefragt. Die psychischen Verhältnisse (*Psykiske forhold*) wurden in folgende Unterpunkte differenziert¹⁵⁰: Arbeitszeit – Zeitdruck, Einfluss, isolierte Einzelarbeit, soziale Kontakte / Unterstützung, Arbeitsinhalt. Diese Punkte werden durch weitere Fragen ergänzt: der Frage danach, ob die Ziele der Arbeit bekannt sind, nach der Möglichkeit, die eigenen Qualifikationen anzuwenden, den Möglichkeiten für Zusammenarbeit sowie soziale Kontakte und Unterstützung, der Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Mitbestimmung und den Möglichkeiten, Sinnhaftigkeit und Wertschätzung zu erfahren.

In diesem Betrieb wurde zusätzlich der COPSOQ als Analyseinstrument eingesetzt. Anders als in den spanischen Beispielen fand hier jedoch zunächst eine übergeordnete (thematisch unspezifische) Mitarbeiter-Befragung statt, die Hinweise auf ein problematisches psychosoziales Arbeitsumfeld gegeben hatte. Der COPSOQ wurde daraufhin als spezifisches, vertiefendes Instrument eingesetzt und durch moderierte Fokus-Gruppen ergänzt. Je nach Teamklima und Verhältnis zur jeweiligen Führungskraft wurde die Fokus-Gruppe intern von der Führungskraft bzw. – bei problematischen sozialen Beziehungen - von externen Beratern moderiert. Die Mitarbeiter waren in allen Phasen der Gefährdungsbeurteilung – von der Analyse bis zur Entwicklung von Maßnahmen - beteiligt. Durch die regelmäßige Durchführung der Gefährdungsbeurteilung lässt sich die Einschätzung der Belastungsfaktoren darüber hinaus im Längsschnitt verfolgen.

Spanien: Analyse der psychosozialen Belastungen mit dem COPSOQ – ISTAS21¹⁵¹

In Spanien wurden physische und psychosoziale Belastungen getrennt voneinander erhoben. Für die Analyse der psychischen Belastungen wurde in allen drei Fällen das Instrument ISTAS21 eingesetzt. Unsere Betriebsauswahl hängt zum einen damit zusammen, dass der spanische Kontaktpartner (ISTAS), über den die spanischen Fallbeispiele vermittelt wurden, überwiegend Kontakt zu solchen

150 die jeweils bewertet wurden nach „Situation ist in Ordnung, Situation ist nicht in Ordnung“ und einer Möglichkeit zur offenen Beschreibung

151 Aufgrund der inhaltlichen Nähe wird hier von der üblichen Reihenfolge der Länderdarstellung abgewichen und Spanien im Anschluss an Dänemark beschrieben.

Betrieben hatte, die mit diesem Instrument arbeiteten. Da es sich dabei aber auch um das am zweithäufigsten eingesetzte Instrument in Spanien (mit regionalen Schwerpunkten) handelt, schien der Fokus auf dieses Instrument im Rahmen der Fallstudie vertretbar, zumal die ausgewählten Organisationen zugleich partizipative Ansätze der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen repräsentieren, die im Projektdesign eine wichtige Rolle spielen (siehe Einleitung).

ISTAS21 basiert auf dem COPSOQ (Copenhagen Psychosocial Questionnaire). Besonderheiten des spanischen Instruments COPSOQ – ISTAS21 sind (für die Darstellung von ISTAS21 siehe Moncada et al., 2011; Moncada et al., 2014):

- In Spanien wurde der COPSOQ 2003 von dem gewerkschaftsnahen Forschungsinstitut ISTAS übersetzt und angepasst¹⁵². Das Instrument ist auf der Webseite von ISTAS frei zugänglich und kann in verschiedenen Sprachen (z.B. spanisch, baskisch) heruntergeladen werden (die katalanische Variante ist als PSQCAT21-COPSOQ verfügbar).
- Die erhobenen Dimensionen und die eingesetzten Skalen sind weitgehend identisch mit dem dänischen COPSOQ II¹⁵³. Ein Unterschied liegt in der differenzierten Erfassung von Arbeitsplatzunsicherheit / Unsicherheit über die Zukunft (z.B. dass sich die Aufgaben, der Zeitplan, der Vertrag oder die Entlohnung ändern würde).
- ISTAS21 versteht sich nicht nur als Analyseinstrument, sondern als **partizipativer Prozess**. Wer ISTAS21 einsetzt, wird dazu aufgefordert, sich im Rahmen einer internen Vereinbarung zu verpflichten, partizipativ vorzugehen, d.h. die Gefährdungsbeurteilung in einer Steuerungsgruppe aus Management, Mitarbeitervertretung und betrieblichen Arbeitsschutz- und Gesundheits-Experten durchzuführen, die Anonymität im Rahmen der Befragung zu gewährleisten, das Instrument unverändert einzusetzen und Fehlbelastungen an der Quelle zu bekämpfen.¹⁵⁴

152 2010 wurde der Fragebogen nochmal überarbeitet, nachdem der dänische COPSOQ modifiziert worden war.

153 Erhoben werden in der Version mit mittlerem Umfang: „*double presence, quantitative demands, pace of work, emotional demands, demands for hiding emotions, influence, possibilities for development, meaning of work, predictability, recognition, role clarity, role conflicts, quality of leadership, social support from colleagues, social support from superiors, social community at work, insecurity over employment, insecurity over working conditions, trust regarding management, justice*“ (Moncada et al., 2014, S. 8 f.).

154 Damit werden hier bereits einige Aspekte vorweggenommen, die in dem spanischen Gerichtsurteil spezifiziert werden (keine Änderung des Instruments etc.; siehe vertiefend Kapitel 2)

- Die Ergebnisse der Befragung werden mit nationalen Referenzdaten verglichen, die auf einer repräsentativen Umfrage basieren (2010 wurden ca. 5000 Personen befragt). Bei ISTAS21 werden **branchenübergreifende** Vergleichsdaten genutzt. Damit soll nach Aussage der Entwickler vermieden werden, dass branchenspezifische oder übliche Fehlbelastungen mit der Branchenzugehörigkeit gerechtfertigt werden.
- Die Auswertung der Daten und die Berichterstellung erfolgen automatisiert¹⁵⁵. Die Ergebnisse der Befragung werden mit den Populationsdaten verglichen und in farblich gekennzeichnete Terzile / Drittel eingeteilt, wobei grün den Anteil der Werte in der Stichprobe beschreibt, der im oberen Drittel bzw. im positiven Bereich der Population liegt, gelb den Anteil, der im mittleren Terzil liegt und rot den Anteil, der im unteren Terzil bzw. im negativen Bereich liegt. Durch dieses Ampelsystem ist rasch der Anteil an positiven und problematischen Ausprägungen der einzelnen Belastungsfaktoren erkennbar.
- Bei ISTAS21 werden die Daten in dem Ergebnisbericht automatisiert für die vorher definierten Untergruppen ausgegeben (z.B. nach Tätigkeit, Geschlecht, Alter, Arbeitsverhältnis). Auf diese Weise sollen gruppenspezifische Belastungen und mögliche Benachteiligungen transparent gemacht werden.
- Das Instrument ist in ein umfangreiches Manual eingebettet (217 Seiten). Dieses Manual beschreibt schrittweise das Vorgehen, macht deutlich, wie durch die Methode die gesetzlichen Vorgaben erfüllt werden, vermittelt zahlreiche Handlungsanweisungen (z.B. zur Information der Mitarbeiter, zur Gestaltung von Fokus-Gruppen¹⁵⁶) und Vorlagen (z.B. zur Vereinbarung zwischen Management und Mitarbeitervertretung, Aufbau eines Handlungsplans) und beschreibt beispielhaft einige Maßnahmen.

Das Instrument wurde in allen drei spanischen Unternehmen entsprechend dieser Vorgaben eingesetzt. Zunächst wurde eine Steuerungsgruppe gebildet, in der Vertreter aus Management und Belegschaft beteiligt waren. Eine schriftliche Vereinbarung regelte das Vorgehen. In der Steuerungsgruppe wurden strategische Überlegungen abgestimmt (z.B. die Einteilung der Gruppen, die Information der Mitarbeiter vor und nach der Befragung, die Durchführung der Befragung, die Auswertung der Daten). Die Befragung der Mitarbeiter, die Datenauswertung und Ergebnisaufbereitung wurde jeweils vom externen Präventionsdienst durchgeführt. Die Maßnahmenentwicklung wurde wiederum in der Steue-

155 Nachdem die Rohdaten eingegeben wurden

156 Die im Manual als „Präventionszirkel“ (círculos de prevención) bezeichnet werden

rungsgruppe vorbereitet und von den Mitarbeitern weitergeführt (Hotel, Krankenhaus) bzw. mit ihnen abgestimmt (Produktion).

Großbritannien – Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen auf drei Ebenen

Im ersten Fallbeispiel in Großbritannien ist die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen stärker in den betrieblichen Alltag integriert als dies in den spanischen Beispielen der Fall war. Das Krankenhaus hat ein dreistufiges System entwickelt, das folgende Ebenen unterscheidet: die organisationale, die Abteilungs- bzw. Team-Ebene und die individuelle Ebene.

Auf **organisationaler** Ebene dienen eine jährliche, unternehmensweite *Mitarbeiterbefragung* und ein sogenanntes *Hotspot-Tool* dazu, diejenigen Abteilungen und Teams zu identifizieren, in denen es Hinweise auf ein problematisches psychosoziales Arbeitsumfeld gibt. Die Umfrage wird jeweils mit einem Teil der Belegschaft durchgeführt (ca. 10 % der über 9.000 Mitarbeiter). Die Ergebnisse fallen aus Sicht eines der beiden befragten Mitarbeitervertreter im Allgemeinen positiv aus. Sie werden zurück an die Mitarbeiter kommuniziert und münden bei Bedarf in Handlungspläne „*I mean, yeah, but after the staff survey we get feedback from that and there's usually some sort of action plan put in place to look at any concerns*“ (UK1_B2: 10). Die Fragen basieren teilweise auf dem Management Indicator tool von HSE (s.u.). Die Mitarbeiterbefragung beinhaltet u.a. Einschätzungen in Bezug auf subjektiv empfundene Arbeitsbelastung („work pressure“), Überstunden, Mobbing und gewaltsame Übergriffe (durch Patienten / Angehörige oder Personal), soziale Unterstützung durch Vorgesetzte und Rollenklarheit¹⁵⁷. Daneben werden empfundener Druck zum Präsentismus und Fehlbeanspruchungsfolgen wie arbeitsbezogener Stress erhoben. Die Befragung dient dazu, einen Überblick darüber zu gewinnen, wie das Krankenhaus im zeitlichen Verlauf und im Vergleich zu anderen Krankenhäusern abschneidet (z.B. im Vergleich zu den schlechtesten und den besten 20 %). Das Hotspot-Tool soll dabei helfen, die problematischen Abteilungen zu identifizieren, in denen ein vertiefendes „Team Stress Risk Assessment“ durchgeführt werden soll.

157 Als Faktoren werden in der Befragung erfasst: 1) Rollenklarheit / lohnende Tätigkeiten: Zufriedenheit mit der Arbeitsqualität (Pflege), Effektivität der Teamarbeit, Überstunden; 2) Entwicklungsmöglichkeiten: Trainings und Mitarbeitergespräche, Unterstützung durch Vorgesetzte; 3) Unterstützung von Gesundheit und Arbeitsschutz: Trainings; Leiden unter arbeitsbedingtem Stress; Infektionskontrolle und Hygiene; Fehler und Vorfälle/ Beinahe-Unfälle, Gewalt und gewaltsame Übergriffe; Präsentismus; 4) Beteiligung der Mitarbeiter: gute Kommunikation mit Vorgesetzten; zusätzlich: Arbeitszufriedenheit; Gleichbehandlung und Diversity

wenn mindestens 3 der folgenden Kriterien erfüllt sind, wird ein Team Stress Risk Assessment durchgeführt:

- Krankenstand > 7 %
- Fluktuation > 7 %
- Überweisungen an den betrieblichen Gesundheitsdienst
- disziplinarische Verfahren und Beschwerden
- gewaltsame Übergriffe
- Konflikte
- organisationale Veränderung

Work/Dept	Absence above 7%	Turnover above 7%	Occupational Health counselling referrals	Discipline and grievance	Violence incidents	Conflict	Organisational Change	Risk
WA 9 N TGH	X	X	X		X			X
WA 17 N TGH				X				
WA 15 WGH								
Emergency case unit	X		X		X		X	X
Critical Case unit								
Estates and facilities	X	X		X	X			X

Abbildung 8.2: Hotspot-Tool bzw. Stress Mapping Tool

Neben einem probleminduzierten Anlass können Team Stress Risk Assessments aber auch proaktiv als präventives Instrument von Managern eingesetzt werden, um beispielsweise das Stimmungsbild ihres Teams vor einer geplanten organisationalen Veränderung zu erheben.

Ein Team Stress Risk Assessment, das auf *Abteilungs- bzw. Teamebene* durchgeführt wird, besteht aus einer Mitarbeiter-Befragung mit dem sogenannten „Indicator Tool“. Dabei handelt es sich um ein Instrument mit 35 Fragen, das im Rahmen der Anwendung der Management Standards zur Ermittlung der Belastungssituation empfohlen wird und auf der HSE-Webseite kostenlos zusammen mit einer Auswertungshilfe heruntergeladen werden kann. Das Instrument umfasst die Dimensionen „Anforderungen, Handlungs- und Entscheidungsspielraum, soziale Unterstützung, soziale Beziehungen, klare Rollenanforderungen, Veränderungen^{158c}“. Die Befragung wird im Allgemeinen durch eine Fokus-Gruppe ergänzt, die von einem teamexternen, aber unternehmensinternen Moderator - im Allgemeinen aus dem betrieblichen Gesundheitsschutz (Occupational Health) - moderiert wird.

Die kleinste Einheit bildet ein Stress Risk Assessment auf *individueller* Ebene. Dabei handelt es sich um ein Einzelgespräch zwischen Führungskraft und Mitarbeiter, das auf Basis eines Leitfadens geführt wird, der ebenfalls an den Management-Standards orientiert ist (mit ca. 2-3 Fragen pro Dimension). Solche Gespräche werden auf Initiative des betrieblichen Gesundheitsschutzes

158 demands, control, support, relationship, role, change

(Occupational Health) oder auf Anregung von Gewerkschafts- oder Management-Vertretern geführt.

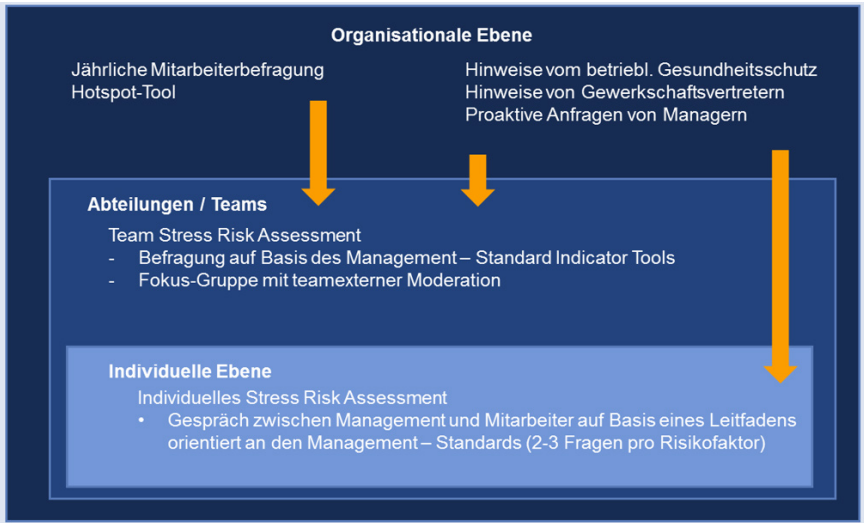


Abbildung 8.3: Ebenen und Anlässe des Stress Risk Assessment

Das Verfahren ist eng verknüpft mit weiteren betrieblichen Themen, wie Personalentwicklung / HR, Training, Mediation, Organisationsentwicklung (Transformationsteam), Betrieblichem Gesundheitsschutz, Betrieblicher Gesundheitsförderung / Gesundheit und Wohlbefinden und Einbeziehung von Patientenerfahrungen.

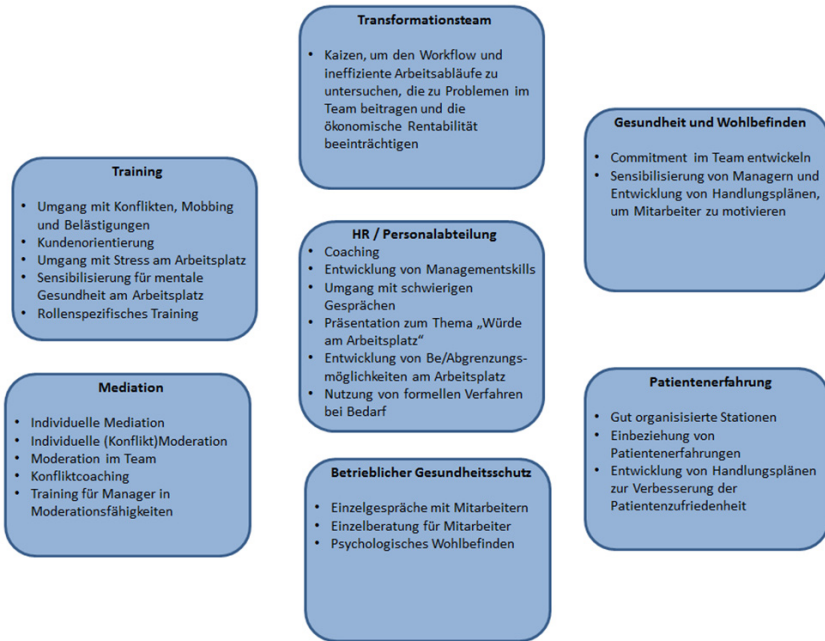


Abbildung 8.4: Einbettung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in Themenfelder und Funktionen des Unternehmens

Das zweite Fallbeispiel in Großbritannien, ein Produktionsbetrieb, befand sich zum Zeitpunkt der Befragung noch in einer frühen Phase der Gefährdungsbeurteilung. Der Betrieb verfolgt zunächst das Ziel, die Manager für die Thematik zu sensibilisieren und ihre Führungskompetenzen auszubauen. Dazu hatten die Manager ein Training erhalten und an einer Befragung zur Selbsteinschätzung ihrer Management-Kompetenzen teilgenommen. In dem dafür genutzten Erhebungsinstrument „*Stress management competency indicator tool*“, das auf der Seite von HSE verfügbar ist (HSE, 2009b), werden Merkmale eines gesundheitsförderlichen Führungsverhaltens abgefragt wie 1) respektvoll und verantwortungsvoll (Integrität, Umgang mit Emotionen, aufmerksames Vorgehen), 2) Management und Kommunikation vorhandener und zukünftiger Aufgaben (proaktive Arbeitsorganisation, Problemlösung, partizipatives Vorgehen / Empowerment), 3) der Umgang mit Einzelnen innerhalb des Teams (persönlich zugänglich, umgänglich, empathisches Engagement), 4) Umgang mit schwierigen Situa-

tionen (Umgang mit Konflikten, Nutzung organisationaler Ressourcen, Verantwortungsübernahme für die Problemlösung)¹⁵⁹.

Das Management Indicator Tool (HSE, 2009a) wird aktuell in Einzelgesprächen zwischen Managern und Mitarbeitern genutzt, die bereits unter Fehlbeanspruchung leiden. Bisher wurde das Indicator Tool von der Personalabteilung nicht zur breiten Erfassung der Mitarbeiterereinschätzungen eingesetzt. Als Grund gab die Verantwortliche seitens des Managements die Befürchtung an, dass durch die problemorientierte Formulierung ein zu negatives Stimmungsbild entstehen könnte und zudem Unsicherheit darüber herrsche, wie mit den Ergebnissen umzugehen sei. Wenn die Arbeit mit den Führungskräften weiter vorangeschritten ist, plant die Personalabteilung, Kriterien zu entwickeln, um problematische Abteilungen zu identifizieren. Dort könnte das Instrument dann breiter eingesetzt werden.

Zusammenfassung

Insgesamt wird über die Fallbetriebe hinweg ein breites Spektrum an Methoden genutzt, um psychosoziale Belastungen zu erfassen und zu beurteilen. In Spanien und Großbritannien kommen am häufigsten Fragebögen zum Einsatz, die – nach Empfehlung der Arbeitsschutzaufsicht – mit Interviews oder Fokus-Gruppen kombiniert werden sollten. In den Fallstudien in Spanien wurde diese Empfehlung im Krankenhaus und im Hotel umgesetzt – im Produktionsbetrieb wurden die Ergebnisse nicht vertiefend mit den Mitarbeitern reflektiert. An der Maßnahmenentwicklung war jedoch ein gewählter Mitarbeitervertreter beteiligt. Im englischen Krankenhaus fanden nach den Fragebogenerhebungen im Rahmen der Stress Risk Assessments Fokus-Gruppen statt, während dies im englischen Produktionsbetrieb nicht der Fall war. Dort lag der Fokus zum Zeitpunkt der Erhebung ausschließlich auf der Entwicklung der Managementkompetenz; eine Mitarbeiterbefragung und Fokus-Gruppen fanden dort nicht statt.

In Dänemark und Schweden wurde von den befragten Experten auf nationaler Ebene keine eindeutige Präferenz für die Nutzung von Methoden und Instrumenten beschrieben. Auf betrieblicher Ebene in den Fallstudien kamen jedoch in allen Beispielen Fragebögen zum Einsatz, wobei die anschließende Diskussion der Ergebnisse mit den Mitarbeitern und die Entwicklung von Maßnahmen einen hohen Stellenwert hatten. Außerdem gab es dort in allen Unternehmen regelmä-

159 1) respectful and responsible (integrity, managing emotions, considerate approach), 2) managing and communicating existing and future work (proactive work management, problem solving, participative / empowering), 3) managing the individual within the team (personally accessible, social, empathetic engagement), 4) reasoning/ managing difficult situations (managing conflict, use of organisational resources, taking responsibility for resolving issues).

ßige (häufig jedoch thematisch unspezifische) Mitarbeiterbefragungen, die als erstes Stimmungsbild genutzt wurden.

Beobachtungsinterviews durch externe Experten sind im Vergleich zu Fragebögen und Fokus-Gruppen nach Einschätzung der interviewten Experten in den vier untersuchten Ländern selten – in den Fallstudien spielten sie gar keine Rolle.

Die in den Ländern und in den Fallstudien hauptsächlich genutzten Instrumente zur Analyse psychosozialer Belastungen basieren auf ähnlichen theoretischen Überlegungen, insbesondere der von Johnson & Hall (1988) (erweiterten) Theorie von Karasek zum demand-control-support-Modell und dem Modell der Gratifikationskrisen von Siegrist (1996)¹⁶⁰, wie bereits Formazin et al. (2014) für die Analyse psychosozialer Belastungen in nationalen Befragungen festgestellt haben (untersucht wurden hier neben Dänemark und Spanien auch die Niederlande, Norwegen, Finnland, Deutschland und ein EU-weiter Fragebogen). Entsprechend wurden in allen Instrumenten auch ähnliche Dimensionen erfasst: die Arbeitsanforderungen (insbesondere die Menge und die zur Verfügung stehende Zeit), der Handlungsspielraum und die soziale Unterstützung (in Form von Unterstützung durch Vorgesetzte und Kollegen).

Trotz der großen Ähnlichkeiten gibt es jedoch auch einige Unterschiede in der Schwerpunktsetzung. So werden die Arbeitsanforderungen beispielsweise unterschiedlich differenziert erfasst (z.B. aufgegliedert nach der inhaltlichen Dimension - kognitive und emotionale Belastungen¹⁶¹, teilweise unter Berücksichtigung der Menge, der zur Verfügung stehenden Zeit, der erwarteten Qualität).

Auch der Handlungsspielraum wird unterschiedlich breit erfasst. Im spanischen FPSICO nehmen Handlungs- und Entscheidungsspielraum, Partizipation und Kontrolle durch die Führungskraft beispielsweise großen Raum ein, im Instrument ISTAS21 ist der Partizipationsgedanke auch in der Umsetzung des Prozesses im Unternehmen mitberücksichtigt (z.B. durch die Beteiligung der Mitarbeitervertretung in der Steuerungsgruppe). Dieser Schwerpunkt ist vermutlich der Tatsache geschuldet, dass in Spanien in Bezug auf die Mitarbeiterbeziehung noch Nachholbedarf besteht, wie nationale Vergleichsstudien zur The-

160 Je nach Instrument wurden weitere Grundlagen genannt, wie z.B. 1. the job characteristics model (Hackman and Oldham), 2. the Michigan organizational stress model (Caplan et al.), 3. the demand-control-(support) model (Karasek; Johnson), 4. the sociotechnical approach, 5. the action-theoretical approach, 6. The effort-reward-imbalance model (Siegrist), 7. the vitamine model (Warr) beim COPSOQ. Da jedoch nicht für alle Instrumente die theoretischen Grundlagen zugänglich waren und eine vertiefte Recherche die Ressourcen des Projekts überstiegen hätte, werden in der vorliegenden Studie nur die zentralen Gemeinsamkeiten der Ansätze besprochen.

161 Im Indicator Tool der Management Standards werden emotionale Belastungen nicht separat abgefragt, sondern in Verbindung mit sozialer Unterstützung („33. I am supported through emotionally demanding work“).

matik der Mitarbeiterbeteiligung nahe legen (Moncada et al., 2010, siehe auch Kapitel 4 und 5). Auf betrieblicher Ebene zeigte sich in einigen skandinavischen Fällen ein erweitertes Verständnis des Partizipationsbegriffs - weg von einem passiven Verständnis des Mitarbeiters als jemand, der einbezogen „wird“ hin zur Betonung der Eigenverantwortung der Mitarbeiter als jemand, der dazu aufgefordert ist, sich selbst aktiv zu beteiligen. In Schweden wird dieser Aspekt durch den Begriff der „Mitarberschaft“ gefasst, in Dänemark (insbesondere in der Fallstudie im Krankenhaus) wurde über die Thematik mit dem Konzept von „Followership“ reflektiert - beide Punkte spiegeln sich als Items auch in den jeweiligen Instrumenten wider. Dabei ist das Konzept der Eigenverantwortung der Mitarbeiter in den skandinavischen Fallbetrieben verankert in einer insgesamt partizipativen Kultur. Auch im englischen Produktionsbetrieb wurde in der „stress policy“ die aktive Beteiligung der Mitarbeiter eingefordert, allerdings wird dieser Punkt in den Analyseinstrumenten nicht explizit abgefragt und die dortige Unternehmenskultur legt bisher keinen partizipativen Ansatz nahe.

Auch die Unterstützung durch Führungskräfte und Kollegen wird unterschiedlich differenziert erhoben. Im spanischen FPSICO wird die Unterstützung über das Team hinaus erfasst. Im Rahmen der englischen Management Standards steht ein eigenes Erhebungsinstrument zur Verfügung, um sehr differenziert die Rolle der Führungskräfte bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen und der Unterstützung der Mitarbeiter abzufragen, und im dänischen Fragebogen für den öffentlichen Dienst werden beide Richtungen - auch die Unterstützung der Führungskräfte durch die Mitarbeiter - erhoben und darüber hinaus die Beziehungen zwischen verschiedenen Berufsgruppen erfragt.

Soziale Beziehungen in Form von Konflikten bis hin zum Mobbing werden in allen Instrumenten erfasst. Klare, eindeutige Rollenanforderungen sind ebenfalls in allen Instrumenten als Dimension enthalten - hier unterscheiden sich die Instrumente vergleichsweise wenig.

Was die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und den Abwechslungsreichtum von Aufgaben betrifft, so sind diese Punkte in Schweden gesetzlich verankert: „*Norway and Sweden have regulations stipulating that planning of work must ensure the employees opportunity for professional and personal development and variation in their work. There are no corresponding regulations in Denmark, Finland and Iceland.*“ (Hansen et al., 2015, S. 34). In den schwedischen Instrumenten ist dieser Punkt entsprechend durch Fragen abgedeckt. Auch wenn es für Dänemark diesbezüglich keine gesetzliche Vorgabe gibt, so werden die Entwicklungsmöglichkeiten dennoch auch hier in den Instrumenten abgefragt - selbst in den kurzen Checklisten. Das Gleiche gilt für die beschriebenen spanischen Instrumente. Im englischen Indicator Tool sind sie hingegen nicht enthalten, allerdings werden sie dort unter den erstrebenswerten Zielzuständen (states

to be achieved) als Ziel aufgeführt und in der Fallstudie im Krankenhaus in der organisationsweiten Mitarbeiterbefragung als Faktor erfasst.

In den britischen Management Standards wird der Umgang mit organisationalen Veränderungen als einer von sechs Schwerpunkten abgefragt und damit entsprechend hoch gewichtet. Auch in anderen Instrumenten sind Dimensionen enthalten, die Informationen zum Umgang mit Veränderungen abfragen (z.B. DK1/Krankenhaus: „*erhältst Du zeitnah Informationen über wichtige Entscheidungen, Veränderungen, Zukunftspläne, die Dich betreffen?*“) bzw. die Vorhersehbarkeit (COPSOQ) oder die Beteiligung an der Gestaltung von Veränderungen (FPSICO), aber diese Punkte werden nicht wie im Indicator Tool unter einem gemeinsamen Überpunkt „Veränderungen“ gefasst. Die Betonung dieses Faktors mag in Großbritannien auch damit zusammenhängen, dass die Management Standards zunächst verstärkt in fünf Risikobranchen mit hohem Krankenstand (u.a. Krankenhaus / Pflege) eingesetzt wurden, die zu dieser Zeit stark von regelmäßigen organisationalen Veränderungen geprägt waren.

In der spanischen Adaptation des COPSOQ fällt außerdem die differenzierte Erhebung von Arbeitsplatzunsicherheit auf. Dieser Punkt hängt möglicherweise mit der sozio-ökonomischen Situation in Spanien zusammen, die im Vergleich zu Dänemark, Schweden und Großbritannien von höherer Arbeitslosigkeit und im Vergleich zu Dänemark und Schweden zugleich von einer geringeren sozialen Absicherung geprägt ist, so dass die Unsicherheit dort möglicherweise eine größere Belastung darstellt¹⁶².

Im dänischen Instrument (öffentlicher Dienst) fällt außerdem die durchweg positive Formulierung auf. Dieser Punkt und die ganzheitliche Einbettung der Gefährdungsbeurteilung in den skandinavischen Fällen wurden bereits weiter oben im Zusammenhang mit der Arbeitsschutzkultur (Kapitel 7) vertiefend ausgeführt.

In den Instrumenten werden teils branchenspezifische, teils branchenübergreifende Referenzwerte zur Beurteilung der Gefährdungen genutzt. Dabei wird jeweils unterschiedlich argumentiert. Im dänischen Krankenhaus wird der Vergleich mit den Werten anderer Krankenhäuser für hilfreich, wenn auch aufgrund der Unterschiede zwischen den Stationen für zu unspezifisch erachtet. Im spanischen COPSOQ / ISTAS 21 wird bewusst – auch dort, wo es aufgrund der Stichprobengröße möglich wäre – auf branchenspezifische Vergleiche verzichtet. Dort wird die Nutzung branchenübergreifender Vergleichswerte so begründet, dass ansonsten branchenspezifische Benachteiligungen zementiert würden. Auch Kompier, Cooper und Geurts (2000) machen auf die Problematik aufmerksam,

162 Allerdings wird gerade diskutiert, diesen Faktor in der neuen abgestimmten COPSOQ-Version (COPSOQ III) ebenfalls auszdifferenzieren (persönliches Gespräch mit einem Mitglied des COPSOQ-Netzwerks im Juli 2015).

dass hohe Risikoausprägungen in den Vergleichswerten vorhandene Probleme in ihrer Bedeutung herunterspielen könnten: „Let us, for example, suppose that 60% of the employees in company A reports ‘to be working under high time pressure’, and that a common score in this branche of industry is 65%. Let us also suppose that this difference is statistically significant. Although employees in company A report less time pressure than in the comparison group, we would still argue that time pressure is a problem that should be dealt with in company A.“ (S. 383).

9 Zentrale Handlungsschritte auf betrieblicher Ebene

In den vorangegangenen Kapiteln ist die Rolle der betrieblichen Akteure und ihr Vorgehen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung bereits ausführlich beschrieben worden (z.B. die Rolle der externen Akteure, die Rolle der internen Akteure und der Einsatz von Methoden und Instrumenten). Im Folgenden wird genauer auf die Phasen im Prozess eingegangen, die bisher noch wenig beleuchtet wurden und die sich als besondere Herausforderungen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung gezeigt hatten: die Initiierung, die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen und die Dokumentation und Wirksamkeitskontrolle. Es werden beispielhaft Beobachtungen aus den vorhergehenden Kapiteln aufgegriffen und unter dem Fokus des Umsetzungsprozesses zusammengeführt.

Initiierung

Bei der Einführung freiwilliger OHS Management-Systeme unterscheidet Frick (2011, S. 980) zwei Motive, beziehungsorientierte (a) und ökonomische (b), die jeweils internal-proaktiv-aufsuchend (c) oder external-reaktiv-vermeidend (d) verfolgt werden können. Daraus entstehen 4 Felder, die unterschiedliche Motivlagen kennzeichnen und durch folgende Faktoren charakterisiert sind: 1) Ethik (a+c), 2) schlechter Ruf (a+d), 3) Ressourcen (b+c), 4) Kosten (b+d).

Da es sich bei der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen nicht um eine freiwillige, sondern um eine gesetzlich vorgeschriebene Maßnahme handelt, wird im Folgenden als zusätzliche Dimension der normativ-gesetzliche Aspekt aufgenommen. Als Anlässe für die Gefährdungsbeurteilung können in den Fallstudien folgende Gründe unterschieden werden:

Tabelle 9.1: Gründe für die Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen

Gründe	reaktiv	proaktiv
ökonomisch / instrumentell	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeiden finanzieller Sanktionen / Auflagen • Senken von Krankenstand und Unfallrate aus Produktivitätsgesichtspunkten • Vermeiden schlechter Publicity 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhen der Produktivität durch Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit • Erhöhen der Produktivität durch Verbessern des Images (z.B. Steigerung der Arbeitgeberattraktivität, um Fachkräfte zu akquirieren; Steigern der Kunden- / Patientenzufriedenheit) • Gewährleistung der Patientensicherheit
normativ- gesetzlich	<ul style="list-style-type: none"> • Erfüllen gesetzlicher Vorgaben aus normativ-gesetzlichen Gründen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfüllen gesetzlicher Vorgaben als Voraussetzung für (weitere) Zertifizierungen
humanistisch / mitarbeiter- orientiert	<ul style="list-style-type: none"> • Senken von Krankenstand und Unfallrate aus ethischen Gesichtspunkten 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der eigenen Führung (stärkere Mitarbeiterorientierung) • Gesundheit und Wohlbefinden der Mitarbeiter als eigenständiges Ziel

Anmerkung: Analyse der Fallstudien (erweiterte Einteilung in Anlehnung an Frick, 2011)

In den Fallstudien wurden jeweils die in Tabelle 9.2 aufgeführten Motive genannt.

Der befragte wissenschaftliche Experte aus Schweden betont die zugrundeliegende Motivation des Arbeitgebers als zentralen Einflussfaktor auf die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung: „*I would say that the first major challenge is WHY do you do it? Again what is the employers' motivation? What type of mixture of a) own legal compliance, b) not being caught by the labour inspection which is not the same and c) avoiding any kind of bad press or d) motivating employees. Why do you do it influences very much the whole thinking. I mean to produce documents of risk assessment and call it risk assessment is some work, but it's not so difficult. But both the quality of the documents and even more what happens after you have ASSESSED the risks what you can do depends so much on the MOTIVATION. What's the purpose of the whole exercise?*“ (SW_E1: 11). Auch Hale und Borys (2013a, 2013b) betonen diesen Punkt in ihren Ausführungen, wenn sie darauf hinweisen, dass explizite Regeln in die

entsprechende Kultur eingebettet werden müssen, um ihre Wirkung nachhaltig zu entfalten.

Tabelle 9.2: Zuordnung der Fallstudien zu den Motiven

Gründe	reaktiv	proaktiv
ökonomisch / instrumentell	<ul style="list-style-type: none"> • Spanien / Krankenhaus • Spanien / Produktion • UK / Krankenhaus • UK / Produktion • SW / Produktion 	<ul style="list-style-type: none"> • DK / Krankenhaus • <i>DK / Hotel</i> • UK / Krankenhaus • SW / Krankenhaus • SW / Produktion
normativ- gesetzlich	<ul style="list-style-type: none"> • Spanien / Krankenhaus • Spanien / Produktion • <i>Spanien / Hotel*</i> • DK / Krankenhaus • <i>DK / Hotel*</i> • UK / Krankenhaus • SW / Krankenhaus • SW / Produktion 	<ul style="list-style-type: none"> • UK / Krankenhaus
humanistisch/ mitarbeiter- orientiert	<ul style="list-style-type: none"> • Spanien / Krankenhaus • Spanien / Produktion • DK / Produktion • UK / Krankenhaus • UK / Produktion 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanien / Hotel • DK / Krankenhaus • DK / Hotel • UK / Krankenhaus • SW / Krankenhaus • SW / Produktion

Anmerkungen: *hier wurde auf die gesetzliche Grundlage verwiesen, deren Bedeutung jedoch zugleich eingegrenzt

In den untersuchten Fallstudien wurden als Auslöser für die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen alle oben aufgeführten Gründe genannt, wobei es länder- und branchenspezifische Häufungen und Schwerpunktsetzungen gab.

Zusätzlich unterschieden sich die befragten Akteure in der Angabe ihrer Hauptmotive. In fast allen Unternehmen wurden die rechtlichen Vorgaben als ein Grund genannt, wobei einige Unternehmen darauf hinwiesen, dass dies lediglich ihre Aufmerksamkeit auf das Thema gelenkt hat, aber nicht ihr Hauptmotiv war. Was die rechtliche Grundlage betrifft, so unterscheiden sich die Unternehmen außerdem darin, wie sehr sie sich mit den rechtlichen Vorgaben identifizieren, d.h. insbesondere ob sie die Ziele, die dadurch erreicht werden sollen, anerkennen und mittragen.

Länderspezifische Unterschiede zeigen sich auf der Dimension Reaktivität / Proaktivität. Die spanischen Unternehmen in der Stichprobe reagieren überwie-

gend auf vorhandene Probleme (hoher Krankenstand, vermehrte Unfälle, Mobbing, Auffangen vermehrter Unsicherheit durch die Wirtschaftskrise) – lediglich in dem spanischen Hotel werden zusätzlich proaktive (humanistisch-mitarbeiterorientierte) Motive berichtet: „*Es ist ja auch so, dass ich der Meinung bin, dass psychosoziale Aspekte sehr große Auswirkungen haben und als mir dann erklärt wurde, wie dieses Instrument funktioniert, öffnete sich mir eine Tür, mir öffneten sich neue Möglichkeiten, um in einen neuen Bereich einzudringen, in dem man normalerweise in Unternehmen nicht eindringt. (...) und dann wurde mir erzählt, dass es diese Möglichkeit gibt, die es ermöglicht, zu erfahren wie Arbeitnehmer das erleben, was sie tun. Und oft ist es ja so, dass die Arbeitnehmer Schwierigkeiten haben, das zum Ausdruck zu bringen, auch oft aufgrund von kulturellen Aspekten. Und deshalb war es für mich einfach eine wichtige Möglichkeit.*“ (ES2_A1: 2).

Die skandinavischen Unternehmen und das englische Krankenhaus geben ebenfalls proaktive Motive an, die sowohl instrumentell-ökonomisch (die Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit und das Verbessern des Images aus Produktivitätsgesichtspunkten betreffend), als auch humanistisch-relational verstanden werden können.

Auf Branchenebene überwiegen bei den drei Produktionsbetrieben (mit Ausnahme des schwedischen Unternehmens) reaktive Motive. Krankenhäuser und Hotels führen zwar auch die Senkung von Krankenstand und Unfallrate als Motive an, sehen die Gefährdungsbeurteilung aber zusätzlich als Möglichkeit, eine gesunde Arbeitsumgebung für die Mitarbeiter zu schaffen, die zu einem vermehrten Wohlbefinden beiträgt. Ein positives Arbeitsumfeld wird zum einen als eigenständiges Ziel angestrebt (humanistisch/mitarbeiterorientierte Gründe), es wird zum anderen in Krankenhäusern und Hotels aber auch als Mittel gesehen, um die Produktivität zu steigern, die Arbeitgeberattraktivität zu erhöhen und damit qualifizierte Fachkräfte anzuziehen und die Kunden- oder Patientenzufriedenheit zu erhöhen (instrumentell).

Problemanalyse und Entwicklung von Maßnahmen

Gemäß der ESENER-Untersuchung 2009 werden in Spanien insgesamt weniger Maßnahmen und vor allem weniger weitreichende Maßnahmen ergriffen, um psychosozialen Fehlbelastungen vorzubeugen, als in Skandinavien und Großbritannien (Rial-González et al., 2010, S. 47). In der vorliegenden Studie wurden in allen Fällen Maßnahmen abgeleitet und in der betrieblichen Praxis umgesetzt. Da dies aber ein Auswahlkriterium für die Teilnahme an der Studie war, ist dieser Befund nicht überraschend.

Was die Reichweite der umgesetzten Maßnahmen betrifft, so fanden mit Ausnahme des englischen Produktionsbetriebs, der sich bisher ausschließlich auf das Training der Führungskräfte konzentrierte - in allen Fallbetrieben sowohl verhältnisbezogene, als auch verhaltensbezogene Maßnahmen statt. Im quantitativ-statistischen Vergleich werden in den skandinavischen Ländern deutlich häufiger weitreichendere Maßnahmen umgesetzt als in anderen europäischen Ländern: „*work organisation interventions are more frequent in Scandinavian countries due to their stronger tradition of more pro-participative model of social dialogue*“ (Ollé-Espluga, Menéndez, Llorens, Moncada, & Benach, 2014, S. 12). Dies wird auch in der ESENER-Studie bestätigt, wonach in Dänemark, Schweden über 50% der Betriebe angaben, Veränderungen der Arbeitsorganisation vorgenommen zu haben als Reaktion auf psychosoziale Belastungen, während dies nur für 29% der spanischen Unternehmen zutraf (Rial-González et al., 2010, S. 47). Im Kontext unserer Fallstudien lässt sich dieses übergreifende Bild nicht reproduzieren. Vergleicht man beispielsweise den spanischen Produktionsbetrieb mit dem dänischen, dann haben in dem spanischen einige grundlegendere Veränderungen stattgefunden (z.B. Aufstockung von Personal, Verbesserung der technischen Ausstattung). Und auch im spanischen Hotel fand eine Reihe von verhältnispräventiven Veränderungen statt, während im dänischen Hotel die Veränderungen weniger grundlegend waren. Allerdings ist in diesen Fällen zu berücksichtigen, dass die Ausgangsbedingungen in den spanischen Betrieben zu Beginn der Gefährdungsbeurteilung jeweils deutlich ungünstiger - weniger an die Bedürfnisse der Mitarbeiter angepasst - waren als in den dänischen Fallbetrieben und dass diese Situation auch als Problem erkannt und bearbeitet wurde. Da eine detaillierte Beschreibung der Maßnahmen für alle zehn Fälle den Rahmen des Berichts sprengen würde, die Beschreibungen aber nicht auf zu abstrakter Ebene erfolgen sollen, werden im Anhang beispielhaft vier Fälle herausgegriffen und vertieft.

Im folgenden Abschnitt wird nun der eigentliche Umsetzungsprozess nachgezeichnet. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von betrieblichen Veränderungsprozessen – und als solcher kann die Gefährdungsbeurteilung angesehen werden, wenn man den gesamten Prozess von der Analyse über die Umsetzung von Maßnahmen bis zur Evaluation betrachtet – ist das Schaffen von Handlungsbereitschaft und von Handlungsfähigkeit (Gebert, 2002). Gebert hatte das transaktionale Stressmodell von Lazarus auf organisationale Prozesse übertragen und das Erkennen von Veränderungsbedarf und von Einflussmöglichkeiten als Voraussetzungen beschrieben, damit Veränderungsbereitschaft entstehen kann. Auch von anderen Autoren, die sich mit organisationalem Wandel beschäftigen, wird die Bedeutung der Veränderungsbereitschaft hervorgehoben (z.B. Armenakis, Harris, & Mossholder, 1993). Bei Armenakis und Kollegen wird die

Veränderungsbereitschaft definiert als „*organizational members' beliefs, attitudes and intentions regarding the extent to which changes are needed and the organization's capacity to successfully make those changes*“ (S. 681). Entscheidend ist es also zum einen, *Wissensbarrieren* abzubauen, indem für das Thema sensibilisiert wird, Wirkmechanismen erklärt¹⁶³ und Vorgehensweisen beschrieben werden und zum anderen *Handlungsbarrieren* abzubauen, die einer Umsetzung im Wege stehen. Wie die überbetriebliche Ebene mit der betrieblichen und die strukturelle mit der personellen zusammenspielen kann, um vorhandene Wissensbarrieren und Handlungsbarrieren abzubauen, wird im Folgenden beispielhaft für die Fallstudien herausgearbeitet:

Der Abbau von *Wissensbarrieren* (z.B. bezüglich Art, Bedeutung und Wirkung von psychosozialen Belastungsfaktoren, Aufzeigen möglicher Instrumente und Methoden, Nutzen) konnte in den Fallstudien durch Schulungs- und Beratungsangebote von staatlicher Seite (Arbeitsschutzaufsicht), von externen Akteuren aus Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften oder von externen Beratern aus privaten oder wissenschaftlichen Instituten erfolgen bzw. durch entsprechende Angebote von internen Fachexperten geleistet werden (z.B. Vertreter des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der Personalabteilung).

In denjenigen Fallbeispielen, in denen sich die Organisationen bisher nicht mit der Thematik beschäftigt hatten, spielten externe Akteure eine größere Rolle als Initiatoren und Berater. Hier kamen Anstoß, fachliche Unterstützung und Prozessberatung überwiegend von Gewerkschaften und / oder externen Beratern (z.B. in allen spanischen Fällen). Unternehmen, die sich bereits stärker mit der Thematik auseinandergesetzt hatten, verfügten über interne Fachexpertise und holten sich nur punktuell externe Unterstützung (von Gewerkschaften oder externer Beratung; skandinavische Fälle). Arbeitsschutzinspektoren spielten in den Fallstudien insgesamt für den unmittelbaren Abbau von Wissensbarrieren eine untergeordnete Rolle. Allerdings trug die institutionalisierte Aus- und Weiterbildung (z.B. für Arbeitsschutzbeauftragte) und das (auf den Webseiten) zur Verfügung gestellte Material zum Abbau von Wissensbarrieren bei.

Ebenso wichtig wie der Abbau von Wissensbarrieren ist die Schaffung von Handlungsbereitschaft durch den Abbau von *Handlungsbarrieren*. Dabei sind Wissens- und Handlungsbarrieren nicht unabhängig voneinander. Hinter den Handlungsbarrieren stehen zum einen Wissensdefizite wie „*widespread false belief such as the complexity of psychosocial risk theory and management, or the association of psychosocial health related problems with individual characteristics rather than with a damaging work organisation*“ (Ollé-Espluga, Menéndez, et al., 2014, S. 15), zum anderen aber auch die Annahme, dass es sich bei The-

163 Und so möglicherweise einseitige mentale Modelle und Einstellungen der Akteure erweitert und verändert werden können (s.u. Widerstände)

men des Arbeits- und Gesundheitsschutzes um neutrale oder technische Fragestellungen handelt und die Tatsache ausgeblendet wird, dass hier unterschiedliche Interessen aufeinander treffen können (ebd.). Beim Abbau von Handlungsbarrieren ist zunächst zu unterscheiden, um welche Barrieren es sich handelt. Individuelle Widerstände äußern sich in Abhängigkeit von der Position der Beteiligten unterschiedlich:

- Widerstände auf *oberer Managementebene* wurden insbesondere in zwei spanischen Fällen beschrieben. In dem einen Fall begründete der als äußerst autoritär beschriebene Geschäftsführer seine Ablehnung gegenüber der generellen Durchführung der Gefährdungsbeurteilung vor allem damit, dass (Fehl)Beanspruchungsfolgen überwiegend individuell begründet seien und nicht mit den Arbeitsbedingungen zusammenhingen. In dem anderen Fall war das Management zwar insgesamt offen, wurde aber nicht aktiv. In beiden Fällen konnten die Widerstände bzw. die Passivität durch Auflagen der Arbeitsschutzaufsicht und die strategische Unterstützung von gewerkschaftlichen Beratern abgebaut werden (z.B. ES1, ES2). Hinzu kam in beiden Fällen eine aktive Mitarbeitervertretung, die die Arbeitsschutzaufsicht eingeschaltet hatte und zugleich gegenüber dem Management intensive Überzeugungsarbeit leistete. In diesen beiden konflikthafter Fällen erleichterte die wissenschaftliche Absicherung und Empfehlung eines Instruments durch die staatliche Ebene den Einstieg. Weitere Handlungsbarrieren, die auch von grundsätzlich engagierten Managementvertretern thematisiert wurden, waren tätigkeitsimmanente Belastungen, die als schwer veränderbar wahrgenommen wurden und eine wahrgenommene Überforderung durch die hohe Komplexität der Fragestellungen (z.B. die multiplen und interdependenten Einflussfaktoren bei der Entstehung psychosozialer Belastungen).
- Bedenken von Seiten des *mittleren Managements* drückten häufig eine Überforderung im Umgang mit partizipativen Verfahren aus bzw. die Sorge vor überhöhten Erwartungen der Mitarbeiter, die durch die verstärkte Einbeziehung geweckt würden („Büchse der Pandora“). Gerade in Unternehmen mit (zunächst) gering ausgeprägter Partizipationskultur waren zudem bei einigen Führungskräften Widerstände zu beobachten, ihre Entscheidungsmacht durch partizipative Verfahren einschränken zu lassen (z.B. ES3). Das gleiche Phänomen war jedoch auch bei insgesamt ausgeprägter Partizipationskultur bei einzelnen Führungskräften zu beobachten (z.B. DK2). Solche Bedenken und Widerstände konnten insbesondere von der (übergeordneten) Leitung adressiert und durch eine prozessuale Unterstützung (z.B. durch Schulungen von Seiten der Personalabteilung oder durch

externe Berater) und klare Vorgaben der Leitung aufgefangen werden. Wenn fehlende Ressourcen oder ein zu geringer Handlungsspielraum Ursachen für fehlendes Engagement des mittleren Managements waren, war ebenfalls die Leitung diejenige Ebene, die Ressourcen aufstocken und geringen Handlungsspielraum erweitern bzw. Handlungszwänge transparent machen konnte (z.B. Fachkräftemangel im Gesundheitsbereich; DK1).

- (Anfängliches) Desinteresse von Seiten der *Mitarbeiter* war in den Fallstudien nach Einschätzung von Management und Mitarbeitervertretern häufig in der Annahme begründet, dass sich an den Arbeitsbedingungen ohnehin nichts ändern werde (z.B. ES1, ES2, ES3). Aber auch die Sorge vor möglichen Nachteilen, wenn kritische Äußerungen personell zuzuordnen sind, führte (zunächst) zur Zurückhaltung der Mitarbeiter. Gerade unter wirtschaftlich schlechten Rahmenbedingungen beobachteten die Mitarbeitervertreter diesbezüglich vermehrte Bedenken (z.B. ES2). Wenn Management und Mitarbeiter-Vertretung deutlich machen konnten, dass die Anonymität gewährleistet würde¹⁶⁴ und Veränderungsvorschläge nicht sanktioniert, sondern geschätzt würden und tatsächlich zu schrittweisen Veränderungen führen konnten, war es möglich, die Mitarbeiter (sukzessive) zur Teilnahme zu motivieren. Dieser Prozess des Vertrauensaufbaus benötigte allerdings Zeit. Hinzu kam auch bei einigen Beschäftigtengruppen die fehlende Übung und das fehlende Interesse, sich mit Fragestellungen zu befassen, die eher strategischer Natur sind und über die unmittelbare eigene – praktische - Tätigkeit hinausreichen. Dieser Punkt wurde beispielsweise im dänischen Hotel angesprochen. Hier ist es entsprechend notwendig, den Prozess für die Mitarbeiter so vorzustrukturieren, dass sie ihr Erfahrungswissen einbringen können (und wollen). Die Einbeziehung der Mitarbeiter hatte aus Sicht des Managers in dem spanischen Hotel auch den Vorteil, dass die Mitarbeiter mit ihrem eigenen Verhalten, z.B. der eigenen Inaktivität konfrontiert wurden. So stand einer Unzufriedenheit mit den Weiterentwicklungsmöglichkeiten eine fehlende Teilnahmebereitschaft an den vielfältigen Schulungsangeboten ihrerseits gegenüber. Durch die Auseinandersetzung mit dieser Diskrepanz konnte bei den Mitarbeitern ein Gefühl für die eigene Verantwortlichkeit gestärkt werden.
- Bei den befragten *Mitarbeitervertretern* war insgesamt das Interesse am Thema ausgeprägt, allerdings variierte ihre Aktivität deutlich. Fehlende Aktivität auf Seiten der Mitarbeitervertretung, die Gefährdungsbeurteilung

164 z.B. indem die Befragung von externen Beratern durchgeführt wurde und Größe und Struktur der Auswertungseinheiten keine personelle Zuordnung zuließen

psychosozialer Belastungen voranzubringen, war insbesondere im britischen Produktionsbetrieb zu beobachten, wo der Mitarbeitervertreter sich überwiegend als Unterstützung der Mitarbeiter bei psychischen Problemen verstand und weniger als aktiver Gestalter humaner Arbeitsbedingungen. Das eigene Rollenverständnis war dort überwiegend ein reaktiv-fürsorgliches und weniger ein proaktiv-strategisches. Letzteres war in den spanischen Fällen bei den Mitarbeitervertretern ausgeprägt. Dort waren die Mitarbeitervertreter gut informiert (u.a. mit aktiver Unterstützung der Gewerkschaft), hatten ein breiteres (auch bedingungsbezogenes) Verständnis von Gefährdungen und waren sehr aktiv, allerdings wurden es ihnen – bei Widerstand durch das Management (ES1, ES2) – deutlich erschwert, die Mitarbeiter zu informieren und den Prozess zu planen. Hier war es hilfreich, dass in dem Instrument ISTAS21 die Beteiligung der Mitarbeitervertreter verpflichtend vorgesehen war.

Dokumentation und Wirksamkeitskontrolle

Die Dokumentation des Prozesses erfolgte in allen untersuchten Fällen.

Im schwedischen Krankenhaus erfolgte die Dokumentation im Rahmen des Kaizen-Systems. Die Vorschläge und deren Entwicklung (Umsetzung oder Ablehnung) wurden von den Mitarbeitern abgezeichnet, in einem Ordner abgeheftet und sind auf diese Weise jederzeit – auch für die Mitarbeiter – zugänglich. Im schwedischen Produktionsbetrieb erfolgte die Dokumentation weniger systematisch, insbesondere dort, wo die Gefährdungsbeurteilung nicht „auf einmal“ durchgeführt wurde, sondern in die Teammeetings eingewoben war. Eine systematische schriftliche Wirksamkeitsskontrolle fand dort nicht statt, allerdings wurde die Maßnahmenumsetzung regelmäßig im Rahmen der Teammeetings reflektiert und die (unspezifische) Mitarbeiterbefragung genutzt, um ein Stimmungsbild zu erstellen.

Wie bereits in Kapitel 3 beschrieben wurde, wurde in den dänischen Unternehmen jeweils ein „Arbeitsumfeldordner“ angelegt, in dem die Analyseergebnisse und die Handlungspläne aufbewahrt wurden. Die regelmäßigen (z.T. allgemeinen) Mitarbeiterbefragungen wurden genutzt, um ein Stimmungsbild der Mitarbeiter zu erfassen. Wirksamkeitskontrollen erfolgten durch „walking around“ und Gespräche mit den Mitarbeitern (Hotel), regelmäßige spezifische (Krankenhaus) bzw. allgemeine (Produktion) Mitarbeiterbefragungen.

Im englischen Krankenhaus wurden die Ergebnisse der Team Stress Risk Assessments an den betrieblichen Gesundheitsschutz (Occupational Health) weitergeleitet und der Verlauf von dort aus mitverfolgt. Abgesehen davon wer-

den regelmäßig Krankenstand, Fluktuation, Überweisungen von erkrankten Beschäftigten an den betrieblichen Gesundheitsschutz, disziplinarische Verfahren, Beschwerden und gewaltsame Übergriffe und Konflikte - und Veränderungen auf diesen Dimensionen - ausgewertet. Eine systematische Wirksamkeitskontrolle erfolgte jedoch nicht. Im englischen Produktionsbetrieb wurde die Managementbefragung dokumentiert, für eine Wirksamkeitskontrolle war der Prozess noch nicht weit genug vorangeschritten.

In allen spanischen Fallbeispielen wurden die Befragungsergebnisse und die Handlungspläne ebenfalls detailliert dokumentiert, im Krankenhaus fand auch eine Bewertung der Maßnahmenumsetzung statt, wobei die Einschätzungen von Management und Mitarbeitervertretung in diesem Punkt auseinander gingen. Im Produktionsbetrieb berichtete der Mitarbeitervertreter von einer wiederholten Kurzbefragung unter den Mitarbeitern, das Management erwähnte diese Erhebung jedoch nicht. Beide gaben an, dass der Krankenstand gesunken und die Kundenzufriedenheit durch die Maßnahmen gestiegen war. In allen drei Fällen plante das Management, eine Nachfolgeerhebung durchzuführen – in zwei Fällen mit dem COPSOQ/ISTAS21, in einem Fall war das Management noch unschlüssig.

Zusammenfassung und Diskussion

Die von den befragten Akteuren angeführten Motive zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen waren breit gefächert und variierten in Abhängigkeit von Interviewpartner und Unternehmen. Die gesetzliche Grundlage war für fast alle befragten Unternehmen ein Grund (unter mehreren), die Gefährdungsbeurteilung durchzuführen. In zwei spanischen Fällen und einem dänischen musste sie mit Nachdruck von Betriebsrat und (in Spanien) von Arbeitsschutzaufsicht und Gewerkschaft durchgesetzt werden. In den anderen Unternehmen erfolgte die Umsetzung ohne expliziten Druck von außen bzw. Ausnutzen der Sanktionsmöglichkeiten. Neben den normativen Motiven spielten auch instrumentelle und humanistische (mitarbeiterbezogene) Motive eine Rolle. Es zeigten sich in der Stichprobe branchen- und länderbezogene Muster, die allerdings vorsichtig und ausschließlich im Kontext der jeweiligen Unternehmen zu interpretieren sind. In den untersuchten produzierenden Betrieben überwogen reaktive Motive (z.B. Reduzierung von Krankenstand), in den Dienstleistungsbranchen Krankenhaus und Hotel wurden auch zahlreiche proaktive Motive genannt (z.B. Verbesserung von Mitarbeiterzufriedenheit und Image, Steigerung der Patientensicherheit). In zwei spanischen Betrieben waren normative Gründe vorherrschend (zumindest aus Management-Sicht), in den skandinavischen Be-

trieben, dem englischen Krankenhaus und dem spanischen Hotel wurden überwiegend humanistische / mitarbeiterbezogene Motive als Treiber genannt.

Die betrieblichen Beispiele zeigen, dass es für eine erfolgreiche Gestaltung der Gefährdungsbeurteilung wichtig ist, zum einen die Handlungsbereitschaft und zum anderen die Handlungsfähigkeit der Akteure zu unterstützen. Dazu ist es notwendig, vorhandene Wissens- und Handlungsbarrieren abzubauen. Gegenüber Management und Führungskräften gilt es, den Nutzen der Gefährdungsbeurteilung - auf normativer, instrumenteller und humanistischer Ebene - hervorzuheben, wobei zunächst das aktuell vorherrschende individuelle Referenzsystem der Akteursgruppen (normative, instrumentelle oder humanistische/mitarbeiterorientierte Motive) betont, aber durch die anderen Aspekte auch erweitert werden kann. Außerdem ist das mentale Modell¹⁶⁵ zur Entstehung von (Fehl)beanspruchung – falls erforderlich – um bedingungsbezogene Faktoren zu erweitern, Fachexpertise und Prozesskompetenz aufzubauen, insbesondere was den Umgang mit partizipativen Prozessen, den möglichen Erwartungen der Mitarbeiter und Begrenzungen in der Veränderbarkeit von Belastungen betrifft. Inwiefern tätigkeitsimmanente Belastungen (wie z.B. emotionale Belastungen im Umgang mit Kunden oder Patienten) – in Grenzen – auch strukturell veränderbar sind (z.B. durch Pausen und Rückzugsräume für die Mitarbeiter, ausreichend Personal, funktionierende und auch für Kunden transparente Arbeitsabläufe, die deren Frustrationserlebnisse verringern, weil sie beispielsweise Wartezeiten abschätzen können) kann durch gute Beispiele aus anderen Betrieben verdeutlicht werden. Gute und konkrete Beispiele können auch dabei helfen, die Wirkungsweise psychosozialer Belastungen verständlicher und greifbarer zu machen und die Komplexität herunterzubrechen. Ausreichende Ressourcen und Entscheidungskompetenz (z.B. übertragen durch das Management) sind sowohl für Führungskräfte als auch für Mitarbeitervertreter entscheidend, um den Prozess (mit)gestalten zu können. Zentral ist es, dass der Prozess von den beteiligten Akteuren als *kontrollierbar bzw. veränderbar* wahrgenommen wird und dass die Akteure es als ihre Aufgabe ansehen und *Verantwortung* dafür übernehmen, sich an diesem Prozess zu beteiligen. Die Verantwortungsübernahme des Managements für die Gesundheit der Mitarbeiter kann strukturell unterstützt werden,

165 „*Mental models are deeply held internal images of how the world works, images that limit us to familiar ways of thinking and acting. Very often, we are not consciously aware of our mental models or the effects they have on our behavior*“ (Senge, 1990, S. 8). Mentale Modelle bestimmen wie Informationen, z.B. Ursache-Wirkungs-Beziehungen, geistig organisiert sind und wirken als Filter für neue Informationen von außen. Dabei unterscheidet Senge mit Verweis auf Argyris & Schön zwischen *espoused theories*, die nach außen kommuniziert werden und *theories-in-use*, die - auf Basis der mentalen Modelle - das tatsächliche Handeln beeinflussen. Wenn das tatsächliche Verhalten geändert werden soll, ist es daher sinnvoll, die mentalen Modelle transparent zu machen.

indem sie z.B. in entsprechenden Leitlinien konkretisiert und als Managementaufgabe explizit benannt wird.

In den vertiefend ausgeführten Fallstudien aus Spanien und Dänemark wurden weitreichende Maßnahmen realisiert - von einfacher umzusetzenden Informationsveranstaltungen und Schulungen bis hin zu aufwändigeren Veränderungen der Arbeitsanforderungen, der Arbeitsorganisation, der Arbeitszeit, der Personalausstattung und Zuständigkeiten und der technischen Ausstattung. Dabei stehen die dargestellten spanischen Fälle den dänischen in der Reichweite der Maßnahmen nicht nach bzw. gehen teilweise darüber hinaus.

Was die Ausgangsbedingungen betrifft, so fallen in den spanischen Fällen die gering ausgeprägten Strukturen der Mitarbeitereinbindung zu Beginn des Prozesses auf. Insbesondere in zwei Fällen gab es entsprechend umfangreiche Aktivitäten, um die Einbeziehung der Mitarbeiter auch strukturell stärker zu verankern, z. B. durch regelmäßige Abteilungstreffen oder Abstimmungen der Führungsebene mit der Mitarbeitervertretung bei geplanten betrieblichen Veränderungen. In den dänischen Fallbetrieben waren solche Strukturen wie regelmäßige Teammeetings und Abstimmungen mit der Mitarbeitervertretung bereits implementiert.

Dafür wurden in den dänischen Fallbetrieben tätigkeitsimmanente Belastungen zum Teil weniger stark in Frage gestellt. Der Dialog und die Suche nach sozialer Unterstützung wurden dort in beiden Fällen als Lösungsstrategie thematisiert, um strukturelle Probleme aufzufangen (z.B. Personaleinsparungen). Zugleich wurden soziale Beziehungen und Konflikte zwischen den Mitarbeitern in den beiden dänischen Betrieben stärker thematisiert bzw. aufgegriffen, während sie in den beiden spanischen Betrieben auf Ebene der Mitarbeiter nicht als Problemfeld angesehen und bearbeitet wurden. Dies könnte einen Unterschied widerspiegeln, der auch von dem spanischen Arbeitsschutzexperten geäußert wurde, nämlich dass in nordischen Ländern Konflikte *eher* horizontal, d.h. zwischen den Mitarbeitern angesiedelt sind, während sie in südlichen Ländern vertikal, d.h. zwischen Mitarbeitern und Führungskräften verlaufen: *„Because in Northern countries for example bullying, the complaints on bullying is horizontal. The colleagues are complaining about bullying behaviors, but in Southern countries (...) the complaints on bullying are against the managers. It's vertical complaints (I.: Okay), not horizontal. Perhaps for that reason employers in the Southern countries are more against treating these kinds of topics than in the Northern countries.“* (ES_E2: 19b).

Die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung (Beurteilung der Belastungen und Erstellung eines Handlungsplans) wurden in der Mehrzahl der Betriebe dokumentiert. Eine Wirksamkeitskontrolle fand hingegen nicht systematisch und durchgängig statt. Dort, wo regelmäßig Mitarbeiterbefragungen durchgeführt

wurden, dienten diese als Stimmungsbild. In den spanischen Betrieben waren Nachfolgerhebungen geplant, hatten jedoch zum Zeitpunkt der Erhebung (Fallstudien) noch nicht stattgefunden. Im englischen Produktionsbetrieb gab es diesbezüglich noch keine Überlegungen.

In diesem Zusammenhang ist die Aussage des interviewten schwedischen Wissenschaftlers über eine Analyse von SWEM (Systematic Work Environment Management) in 270 Betrieben von Bedeutung. Sie ergab, dass die Wirksamkeitskontrolle immer geringer wird, je mehr sie sich auf die eigentlichen Ziele (d.h. die Umsetzungsqualität der Gefährdungsbeurteilung) bezieht und nicht nur Fakten abfragt: *„the main conclusion was that the higher you go up in management control chain the less effective it is. So, the first level of having procedures is quite normal among larger employers. The second level of empowering managers and other actors to implement the procedures well, is less good. And the third level of evaluation, I mean the secondary learning loop to auditing and improvement is usually poor. In the best companies it can be quite good against accidents but evaluation and improvement of the psychosocial risk management is very rare. And you have to know that such an evaluation is explicitly included in the provisions on SWEM, but that section 11 is to my knowledge quite poorly enforced by labour inspectorate. So, they are perhaps improving that enforcement, hopefully they are. Let's say evaluation and learning from how you manage psychosocial risks is rare.”* (SW_E1: 9f.). Eine systematische Evaluation und Nutzung der Ergebnisse für interne Lernprozesse ist bisher vergleichsweise selten. Dies deckt sich mit Befunden aus der GDA-Befragung (2011) in Deutschland, nach der zwar 51% der Betriebe angaben, eine (allgemeine) Gefährdungsbeurteilung durchzuführen, aber nur 16% alle Schritte bis hin zur „Überprüfung der Wirksamkeit“ durchlaufen (Schmitt & Hammer, 2015, S. 2).

Psychosoziale Belastungen im Fokus
Neue Perspektiven der Gefährdungsbeurteilung im
europäischen Vergleich
für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, B.; Janetzke, H.;
Ertel, M.
2017, IX, 262 S. 8 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-17893-2