

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 016, Juni 2016

Gefährdungsbeurteilung
psychosozialer Belastungen
im europäischen Vergleich

Hanna Janetzke und Michael Ertel

Die Autoren

Dr. Hanna Janetzke ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) und forscht dort zu den Themen psychische Belastung und Arbeitsgestaltung. Ihre Promotion hat sie an der Humboldt-Universität zu Berlin im Bereich Innovationsforschung abgeschlossen und begleitend als Evaluatorin und Beraterin gearbeitet.

Dipl.- Soz. Michael Ertel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Seine Tätigkeitsschwerpunkte sind Forschung zu psychosozialen Belastungen im nationalen und internationalen Kontext und wissenschaftlich gestützte Politikberatung in diesem Themenfeld.

ISSN 2509-2359

© 2016 Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Inhalt

Einleitung	5
1. Forschungsdesign der Untersuchung	7
Methodisches Vorgehen.....	8
Beschreibung der Stichprobe	11
Durchführung der Interviews	12
Auswertung der Daten.....	13
2. Arbeitsschutzrahmen.....	16
Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) zur Gefährdungsbeurteilung	16
Besonderheiten nationaler Gesetzgebung in den Ländern	17
3. Rolle der Arbeitsschutzaufsicht in den einzelnen Ländern.....	19
Struktur.....	19
Priorität und Ressourcen	20
Qualifikation der Aufsichtspersonen.....	24
Sanktionen.....	25
Rolle der Arbeitsschutzaufsicht auf betrieblicher Ebene	27
4. Rolle der Sozialpartner	30
Sozialpartner als überbetriebliche Akteure	30
Rolle der Sozialpartner auf betrieblicher Ebene	32
5. Rolle der Mitarbeitervertretung	35
Übergreifende Rechte der Mitarbeitervertretung	35
Spezifische Rechte und Rolle der betrieblichen Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz.....	36
Rolle der Mitarbeitervertreter auf betrieblicher Ebene	39

6.	Interne und externe Präventionsdienste	42
	Rechtliche Vorgaben für Präventionsdienste	42
	Qualität(ssicherung) externer Präventionsdienste als Problem in der EU	42
	Inanspruchnahme von Präventionsdiensten	43
	Organisation und fachliches Profil von Präventionsdiensten.....	44
	Rolle der externen Präventionsdienste auf betrieblicher Ebene.....	46
7.	Arbeitsschutzkultur	48
	Dimensionen der Arbeitsschutzkultur.....	48
	Arbeitsschutzkulturelle Besonderheiten auf betrieblicher Ebene	49
8.	Methoden und Instrumente	51
	Ansätze auf nationaler Ebene	51
	Instrumenteneinsatz im Rahmen der Fallstudien	54
9.	Zentrale Handlungsschritte auf betrieblicher Ebene	59
	Diskussion zentraler Ergebnisse.....	62
	Psychosoziale Arbeitsschutzkulturen.....	65
	Partizipationskultur	66
	Nationale Kontrollinstanzen – Arbeitsschutzinspektion	68
	Sozialpartner / Gewerkschaften und Arbeitgeber-Verbände	70
	Externe Beratung.....	73
	Bewertung des Untersuchungsansatzes.....	76
	Schlussfolgerungen und Anregungen für die Praxis	78
	Literatur	83

Einleitung

Psychosoziale Belastungen als Handlungsfeld haben auf deutscher und europäischer Ebene seit Jahren einen zunehmenden Stellenwert in der Arbeitsschutzpolitik. Gleichwohl standen dem hohen Stellenwert psychosozialer Belastungen am Arbeitsplatz weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene angemessene Handlungsorientierungen und -strategien gegenüber (Lenhardt, Ertel, & Morschhäuser, 2010).

Maßgeblich für die Ausarbeitung der Fragestellung waren die Ergebnisse der 2009 durchgeführten ersten Europäischen Unternehmensumfrage über „neue und aufkommende Risiken“, ESENER (Rial-González, Cockburn, & Irastorza, 2010). Der Schwerpunkt dieser vergleichend angelegten repräsentativen Befragung von betrieblichen Arbeitsschutzverantwortlichen lag auf psychosozialen Risiken. Die Ergebnisse zeigten andere europäische Länder beim zentralen Aspekt der Umsetzung von Prozessen bzw. Verfahren („procedures“) zu arbeitsbedingtem Stress und bezüglich der Durchführung von Maßnahmen („measures“) deutlich günstiger positioniert als Deutschland (European Commission, 2011, S. 88f.). Dieses Ergebnis zog Debatten in der Arbeitsschutzcommunity nach sich und gab auch Anlass zu methodischen Nachfragen. So ist der in ESENER verwandte Begriff „procedures“ recht allgemein und kann - auch abhängig von der jeweiligen (*Arbeitsschutz-)Kultur* und dem Stand der industriellen Beziehungen - Unterschiedliches bedeuten (z. B. in Deutschland Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen, Verfahrensanweisungen). Zudem wurden Zweifel an der Aussagefähigkeit auf Basis lediglich dieser beiden Indikatoren für eine effektive Arbeitsschutzpraxis geäußert, welche den Stellenwert von psychosozialen Risiken angemessen berücksichtigt (Walters, Wadsworth, & Quinlan, 2013, S. 48 ff.).

Vor dem Hintergrund, dass im europäischen Kontext die vergleichende Betrachtung von Handlungsstrategien im Arbeitsschutz einen zunehmenden Stellenwert gewinnt (Ertel & Stilijanow, 2009), stellte sich für die Antragsteller die Frage, welche zusätzlichen Aspekte ein differenziertes europäisches Ranking in Bezug auf die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen berücksichtigen muss und wie diese Dimensionen jeweils umgesetzt und in den nationalen Kontext eingebettet sind. Dazu sollte die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in *vier ausgewählten Ländern der EU* (zur Begründung der Länder- und Fallauswahl siehe unten) genauer untersucht werden. Das Projekt zielte darauf ab, den Prozess der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in verschiedenen, miteinander verbundenen Schritten zu untersuchen. Es konzentrierte sich auf drei Ebenen:

- Beschreibung: Im ersten Schritt ging es um die Rekonstruktion des Vorgehens bei der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in vier Ländern. Dazu wurden die nationalen Rahmenbedingungen und die Akteurskonstellationen auf überbetrieblicher Ebene und ihr Zusammenspiel mit der betrieblichen Ebene dargestellt.
- Vergleich: Im zweiten Schritt sollten Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Hinblick auf Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen näher beleuchtet werden.
- Bewertung und Erklärung: Im dritten Schritt sollte schließlich übergreifend der Frage nachgegangen werden, welche Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Arbeitsbelastungen gelten und welcher Stellenwert dabei den jeweiligen relevanten *Kontextbedingungen* wie dem übergreifenden (nationalen) Regelwerk zukommt. Dabei sollten Erfolgsfaktoren auf überbetrieblicher Ebene herausgearbeitet und im Zusammenspiel mit der betrieblichen Ebene verdeutlicht werden.

Die Studie wurde im Rahmen des Projekts „Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in der Europäischen Union“ durchgeführt, von der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) gefördert und von Oktober 2013 bis März 2016 an der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) umgesetzt. Bei dem vorliegenden Abschlussbericht handelt es sich um eine Kurzversion, die ausführliche Fassung ist in Kürze erhältlich.

1. Forschungsdesign der Untersuchung

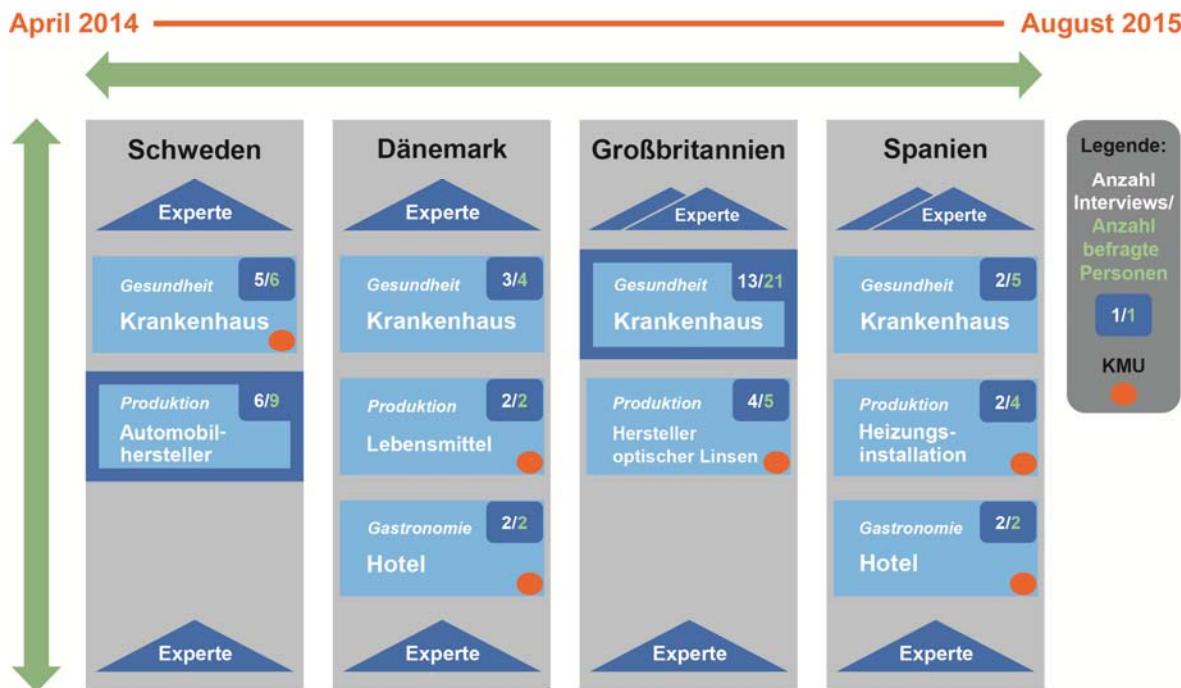
Um diese Fragen zu klären und für die betriebliche Praxis der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in Deutschland ableitbare Erkenntnisse zu gewinnen, erschien ein qualitativer Forschungsansatz sinnvoll, der es erlaubte, den Prozess der Gefährdungsbeurteilung auch auf betrieblicher Ebene detailliert nachzuzeichnen. 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 (vgl. European Commission, 2011, S. 88f.) 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: Länder aus Nordeuropa (Dänemark und Schweden), Mitteleuropa (Großbritannien), Südeuropa (Spanien)
- die Berücksichtigung von Organisationen aus Branchen mit hohem Problemdruck aufgrund psychosozialer Belastungen (z. B. dem 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, 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

Methodisches Vorgehen

Um 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). 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.: 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 einnahmen und als staatliche Arbeitsschutzexperten (HSE) auch wissenschaftlich publizierten. 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. Dabei 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 erforderlich¹.

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 wird. In Spanien / Katalonien und Dänemark wurden alle Unternehmen über die nationalen Kontaktpartner vermittelt, in Spanien über ein gewerkschaftsnahes Forschungsinstitut (ISTAS²) und in Dänemark über ein privates Beratungsinstitut mit Forschungsaufträgen (Teamarbejdsliv). Alle drei spanischen Fälle verbindet der strategische, partizipative Ansatz, der mit dem Instrument ISTAS21 verfolgt wird (siehe Kapitel 8). In Großbritannien kam der Kontakt zu einem Krankenhaus über die britische Arbeitsschutzbehörde HSE zustande, das zweite Unternehmen (Produktion) wurde erst nach mehreren erfolglosen Kontaktversuchen zu weiteren Unternehmen (über Direktansprache, Gewerkschaften, Arbeitgeberverband) durch einen wissenschaftlichen Experten beim Arbeitgeberverband akquiriert. In Schweden bestand bereits ein direkter Kontakt zu einem Unternehmen

1 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.

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

(Produktion). Die zweite erfolgreiche Akquise (Krankenhaus) wurde – ebenfalls nach mehreren erfolglosen Kontaktversuchen zu weiteren Unternehmen (über Direktansprache, Gewerkschaften) – über die Ansprache einer wissenschaftlichen Kollegin aus Schweden auf einem internationalen Kongress hergestellt. Mit den betrieblichen Ansprechpartnern wurden jeweils Vereinbarungen zur Sicherung des Datenschutzes und des vertraulichen Umgangs mit den gewonnenen Daten getroffen, die in die jeweilige Landessprache übertragen wurden.

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 aus dem staatlichen Arbeitsschutz befragt. 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 einer 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.

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. 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 sich die Gesprächspartner nach vorheriger Klärung gegen ein Interview auf Englisch entscheiden konnten, wenn sie es vorzogen, über die Thematik in ihrer Muttersprache 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.

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 (SW=Schweden, DK=Dänemark, UK=Großbritannien, ES=Spanien und bei den betrieblichen Fallstudien Unternehmen) - betriebliche Funktion - Seitenzahl. 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 *Expertенinterviews* entfällt der Branchenzusatz – hier wird das Land beschrieben (also SW, DK, UK, ES) und die Rolle der Experten (E1 bezieht sich auf den Fachexperten, der 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 bereits zu Beginn 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. 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

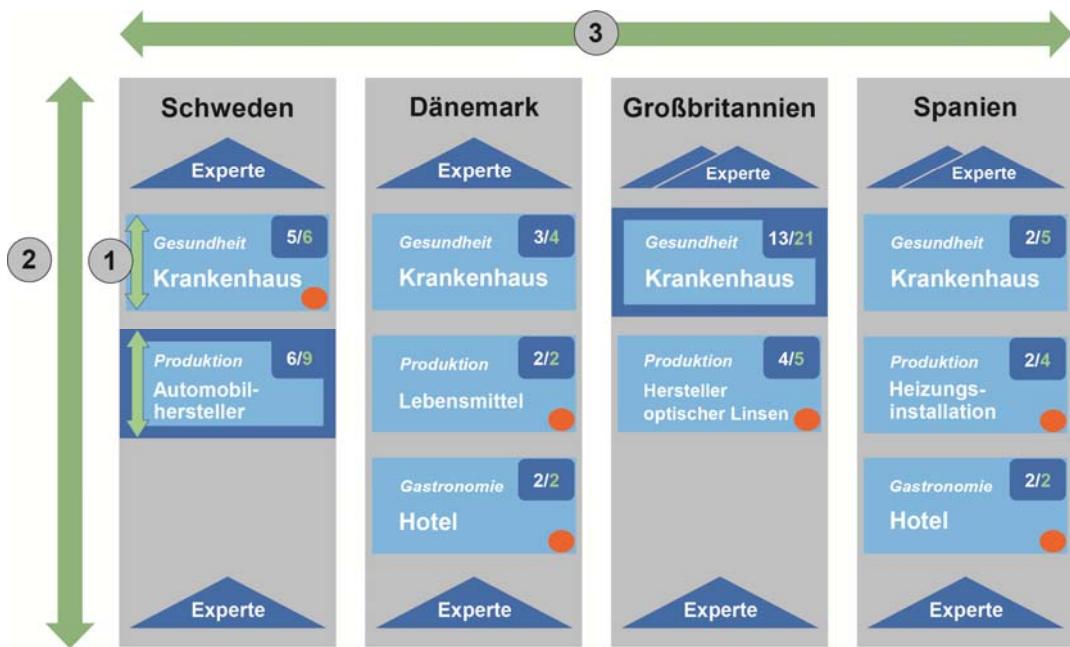
Auswertung der Daten

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. Diese Ergebnisse wurden mit den Aussagen aus den Experteninterviews abgeglichen und anhand von weiteren Informationen aus nationalen Berichten auf Übereinstimmung oder Abweichung geprüft. Abweichungen zwischen betrieblichen und überbetrieblichen Ergebnissen werden an den jeweiligen Stellen thematisiert.

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 (verfügbarer) Daten aus wissenschaftlichen Publikationen und Dokumenten abgeglichen.

Abbildung 2.: 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 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 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 die Darstellung des Arbeitsschutzrahmens um die **Rolle der Sozialpartner** ergänzt, wobei zunächst das Selbstverständnis von Gewerkschaften im Handlungsfeld „psychosozialer Belastungen“ dargestellt wird, bevor es um die Rolle der Gewerkschaften und deren Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden geht.

Daran schließt sich die Darstellung der Rolle der Sozialpartner in den untersuchten Fallbeispielen an, eingebettet in das jeweilige System der Arbeitsbeziehungen und der betrieblichen Mitbestimmung. 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 Vertiefungen. Den Abschluss bilden hier wiederum die Erkenntnisse aus den betrieblichen Fallstudien. Auf die **Rolle von Präventionsdiensten und (externen) Beratern** als wesentliche Ressourcen im Prozess der Gefährdungs-

beurteilung 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. Im *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). 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 berücksichtigt wurden.

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 (EU) 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 bei der Arbeit festzulegen. Da der Arbeitgeber verpflichtet ist, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit betreffen, zu sorgen und Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu beurteilen, sind hierbei auch psychische bzw. psychosoziale Belastungen bei der Arbeit eingeschlossen.

Der Begriff „Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen“ ist die Übersetzung des im Arbeitsschutzkontext der EU gängigen Terminus „psychosocial risk management“. Er hat zum Gegenstand „diejenigen Merkmale der Gestaltung und Organisation von Arbeit und Arbeitsprozessen und der jeweiligen sozialen Kontexte (...), die psychischen oder physischen Schaden verursachen können (...) Sie gehören heute zu den großen Herausforderungen für den Arbeitsschutz und stehen in Verbindung mit Problemen wie Stress, Gewalt, Mobbing und Belästigung am Arbeitsplatz“ (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 2009, S. 1). Somit ist der Begriff „psychosoziale Belastungen“, den wir unter Bezug auf die EU-

Terminologie verwenden, umfassender als der Begriff „psychische Belastungen bei der Arbeit“ gemäß § 5 des deutschen Arbeitsschutzgesetzes. Allerdings berücksichtigen die von der GDA (Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie) zuerst im Jahr 2014 vorgelegten „Empfehlungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung“³ einen um Aspekte der Arbeitsorganisation und soziale Beziehungen erweiterten Begriff von „psychischer Belastung.“

Die Europäische Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie bildet die Grundlage für die jeweiligen Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, wobei die erforderliche Umsetzung in nationales Recht in erheblichem Umfang durch die nationalen Arbeitsschutztraditionen, die Arbeitsschutzinfrastruktur, den Stand der Arbeitsbeziehungen und bestehende regulatorische Praktiken beeinflusst wurde (Karageorgiou, 2000).

Besonderheiten nationaler Gesetzgebung in den Ländern

Für **Schweden** bestand nach Kothe (2005, S. 35) aufgrund der Vorbildfunktion der dortigen Arbeitsschutzgesetzgebung „nur ein geringer Umsetzungsbedarf“ in Hinblick auf die Anpassung 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 (Kap. 2, § 1; European Commission, 2011, S. 79 ff.). In Umsetzung der Europäischen Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz (89/391/EWG) im Jahr 1991 hat die schwedische Arbeitsschutzbehörde die Arbeitsschutzzvorschriften 1993 allerdings zum *Systematischen Management der Arbeitsumgebung* erweitert (The Swedish Work Environment Authority, 2002).

In **Dänemark** führten die schon länger zurückreichenden Aktivitäten, die „psychosoziale Arbeitsumwelt“ zu regulieren, 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 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

3 Recommendations for implementing psychosocial risk assessment; <http://www.gda-psyche.de/> [Stand 03.02.2016]

certificate“ sind davon ausgenommen. Seit 2007 ist auch die Beurteilung psychosozialer Belastungen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung obligatorisch.

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).⁴ Ferner legen sie zusammen mit den Bestimmungen von 1977 zu Gesundheits- und Sicherheitsbeauftragten und zu Sicherheitsausschüssen fest, dass Arbeitgeber die *im Betrieb anerkannten gewerkschaftlichen Vertreter* für Sicherheit und Gesundheitsschutz an den Angelegenheiten des Arbeitsschutzes zu beteiligen haben (HSE, 2007; TUC, 2012, S. 24). Um die Arbeitgeber bei der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen am Arbeitsplatz zu unterstützen, hat die oberste britische Arbeitsschutzbehörde HSE (Health and Safety Executive) mit den „Management Standards for work-related stress“ hierfür ein evidenzbasiertes Handlungskonzept erarbeitet (vgl. Kapitel 8).

In **Spanien** erfolgte die Umsetzung der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie 1995 mit dem grundlegenden Gesetz 31/1995 zur Verhütung der Arbeitsgefahren (Ley de Prevención de Riesgos Laborales), dessen Ziel es ist, eine präventive Kultur zu entwickeln. Kernelemente sind ein proaktiver Ansatz und die 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 hiermit steht die Verordnung über die Präventionsdienste (Reglamento de los Servicios de Prevención 39/1997), mit der die Vorgaben für ein präventives und systematisches Vorgehen im Arbeitsschutz konkretisiert werden: die Arbeitsorganisation wird als Ursache für gesundheitsgefährdende Arbeitsbelastungen anerkannt, die Beschäftigten und ihre Vertreter müssen in alle Phasen des Präventionsprozesses einbezogen werden, und der Arbeitgeber hat eine Begründungspflicht, sofern er Vorschläge der Beschäftigtenvertreter ablehnt (Moncada, Llorens, Moreno, Rodrigo, & Landsbergis, 2011, S. 592 f.).

4 <http://www.hse.gov.uk/stress/faqs.htm#legal> [Stand 02.02.2016] und Kothe (2005)

3. Rolle der Arbeitsschutzaufsicht in den einzelnen Ländern

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

Struktur

Die **schwedische** Arbeitsschutzbehörde (Arbetsmiljöverket / Swedish Work Environment Authority - SWEA) ist eine unabhängige gesamtstaatliche Behörde, die an das Arbeitsministerium angegliedert ist. SWEA besteht aus insgesamt 11 Standorten: einem Hauptsitz und 10 Niederlassungen in den einzelnen Bezirken (districts).⁵

Die **dänische** Arbeitsschutzbehörde (Arbejdssstilsynet / Danish Work Environment Authority – DWEA) untersteht ebenfalls dem Arbeitsministerium. Die DWEA hat 4 Niederlassungen: einen Hauptsitz in Kopenhagen und 3 regionale Standorte (offices) (EPSU, 2012, S. 33 ff.). Die Behörde ist für die strategische und operative Planung zuständig. In den regionalen „Aufsichtszentren“ soll ein Wissens- und Erfahrungsaustausch zur Aufsichtspraxis stattfinden, der ein einheitliches Vorgehen unterstützen soll.

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 (ebd., 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** (INSHT / Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo⁶) ist zweifach untergliedert (ebd., S. 76 ff.): territorial in 52 Provinzen, die einer zentralen Verwaltung unterstehen und zudem in 17 Regionen, die autonom agieren. Um eine

5 http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/lang--en/index.htm [Stand 07.01.2016]; Dänemark, Großbritannien und Spanien werden hier ebenfalls beschrieben;

6 Nationales Institut für Sicherheit und Hygiene bei der Arbeit

gewisse Einheitlichkeit des Vorgehens zu gewährleisten, findet eine institutionalisierte Kooperation zwischen der zentralen Verwaltung und den autonomen Regionen (CCAA) statt.

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 10.000 Mitarbeiter pro Aufsichtsperson empfohlen.

Schweden hat eine lang 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 Arbeitsschutzbehörde (Arbetsmiljöverket)⁷ 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. Gemäß ESENER stehen schwedische Unternehmen an der viertletzten Stelle im europäischen Vergleich, was die Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht angeht (Rial-González et al., 2010, S. 33).⁸ 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)⁹ 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 und konzentriert sich stärker auf die traditionellen Risiken als auf die als zeitaufwendiger angesehenen Kontrollen psychosozialer Belastun-

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

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

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

gen (ebd., S. 416 f.). Während im letzten Jahrzehnt somit Strukturen und Institutionen des Arbeitsschutzes in Schweden geschwächt wurden, sind in jüngster Zeit wieder 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 Verabschiedung von Regelungen zur „organisatorischen und sozialen Arbeitsumwelt“ seitens der schwedischen Arbeitsschutzbehörde im September 2015 mündeten¹⁰. Im Kern werden dort als Reaktion auf hohe stressbedingte Krankenstände die Verantwortlichkeiten der Arbeitgeber zum „Systematic work environment management“ präzisiert.

In Schweden und in Dänemark 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, d.h. „*they base their prioritisation on recommendations from their national research institutions on sectors and job groups at special risk of work-related strain and stress*“ (Hansen et al 2015, S. 61 ff.).

Der Betreuungsschlüssel in **Dänemark** wird von den 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. „*In 2008 (last available data according to the SLIC report 2008) the DWEA had approximately 760 employees of whom around 520 inspectors.*“ (EPSU, 2012, S. 33)¹¹. Dänische Unternehmen stehen bei der Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht gemäß ESENER an der 5. Stelle im europäischen Vergleich.

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 überlasteten“ Beschäftigten um 20 % zu verringern (Arbejdstilsynet, 2011, S. 3).

In Dänemark wird seit 2012 im Zwei-Jahres-Rhythmus vom „nationalen Zentrum für das Arbeitsumfeld“ (Nationale Forskningscenterk for Arbejdsmiljø / NFA) eine sogenannte

10 <https://www.av.se/en/health-and-safety/mental-ill-health-stress-threats-and-violence/questions-and-answers-about-organisational-and-social-work-environment/> [Stand 07.01.2016]

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

„Virksomhedernes arbejdsmiljøindsats“ (VAI) durchgeführt, d.h. eine Erhebung der „betrieblichen Aktivitäten zur Verbesserungen der Arbeitsbedingungen“. Im Jahr 2014 haben 65% der befragten Betriebe¹² eine Gefährdungsbeurteilung der psychosozialen Arbeitsbedingungen durchgeführt¹³. 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, waren es in der Branche „Hotel und Camping“ knapp zwei Drittel (64%) und in der Branche Metall und Maschinen lediglich 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 2010¹⁴ die Mittel für die Arbeitsschutzbehörde HSE (Health and Safety Executive) gekürzt: „*In October 2010, the HSE saw its budget cut by 35 % and the budget of the local authorities responsible for occupational health and safety cut by 28 %.*“ (EPSU, 2012, S. 85). Im Jahr 2010 waren 3.702 Personen bei HSE beschäftigt, von denen knapp 40% für „field inspections“ zuständig waren (EPSU, 2012, S. 82)¹⁵. Gemäß ESENER stehen britische Unternehmen an der 14. Stelle im europäischen Vergleich, was die Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht angeht und liegen damit knapp über dem EU-Durchschnitt (Rial-González et al., 2010, S. 33).

Die im Interview befragten Arbeitsschutzexperten äußerten, dass aufgrund der Veränderung des politischen Klimas ein Bedeutungsverlust des Arbeitsschutzes zu verzeichnen sei. Außerdem wurde der inhaltliche Ansatz und Schwerpunkt verlagert: „*Psychosocial risk is not a current priority. It's being played down and 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*

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

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

14 in Großbritannien wurde die Labour-Regierung im Jahr 2010 durch eine Koalitionsregierung von Konservativen und Liberalen abgelöst

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

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 (HSE). In der zweiten Jahreshälfte 2015 vollzog die britische Arbeitsschutzaufsicht (HSE) angesichts des erheblichen Problemdrucks allerdings einen partiellen Strategiewechsel und erwägt, dem Thema arbeitsbezogener Stress wieder mehr Aufmerksamkeit zu widmen¹⁶.

In **Spanien** wurden seit 2004 als Reaktion auf die erkannten Schwächen der Arbeitsschutzaufsicht auf Initiative der Sozialpartner deren Ressourcen gestärkt (EPSU, 2012, S. 77). In der ESENER-Befragung stehen spanische Unternehmen noch an der 7. letzten Stelle im europäischen Vergleich, was die Häufigkeit von Kontrollbesuchen der Arbeitsschutzaufsicht angeht. Mittlerweile erfüllt der Betreuungsschlüssel in Spanien 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.*“¹⁷ (Walters et al., 2012, S. 84), wobei der befragte gewerkschaftliche Experte den Schlüssel geringer einschätzt.

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). In der *betrieblichen Arbeitsschutzpraxis* haben psychosoziale Risiken im Vergleich zu traditionellen Risiken insgesamt jedoch einen geringeren Stellenwert. Eine 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.*“ (ES_ES1: 6). Gemäß einer Umfrage zu den Arbeitsbedingungen in Spanien, die alle 4 Jahre vom nationalen Arbeitsschutzinstitut durchgeführt wird (INSHT, 2011, S. 45 ff.), war der Anteil derjenigen, die angaben, dass in ihrem Betrieb eine Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen durchgeführt wurde, aber immerhin von 3,9% im Jahr 2007 auf 10,5% im Jahr 2011 gestiegen¹⁸.

16 <http://www.hse.gov.uk/aboutus/meetings/hseboard/2015/150715/pjulyb15078.pdf> [Stand 12.01.2016]

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

18 berechnet aus 13,9% von 28% bzw. 28,8% von 36,6%, die eine generelle Gefährdungsbeurteilung durchführen

Qualifikation der Aufsichtspersonen

Ein wichtiger Baustein für die Unterstützung 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).

Die Arbeitsschutzinspekteure in **Schweden**, die im Allgemeinen über einen Hochschulabschluss verfügen, werden in einem 6-monatigen Training weitergebildet, das in individualisierter Form insgesamt 3 Jahre dauert¹⁹. In **Dänemark** wurden ab 2006 / 2007 alle Arbeitsschutzinspekteure in einem 25-tägigen Training im Umgang mit psychosozialen Belastungen geschult, an das sich ein Mentoren-Programm anschloss²⁰. In **Großbritannien** werden die Inspektoren in einem Trainee-Programm ausgebildet²¹. Daneben gibt es für bestimmte thematische Bereiche spezialisierte Inspektoren, die bereits Berufserfahrung mitbringen sollten. Nach Auskunft eines Experten findet ferner im dritten Ausbildungsjahr eine kurze Trainingseinheit (4 Stunden) in Form von Schulungen zu Stress am Arbeitsplatz bzw. psychosozialen Risiken statt. Auch in **Spanien** gibt es ein breites Berufsspektrum unter den Arbeitsschutzinspektoren, allerdings überwiegen nach Einschätzung des befragten staatlichen Arbeitsschutzexperten insgesamt 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).

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

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

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

Sanktionen²²

In **Schweden** werden bei Nichtbefolgen der Arbeitsschutzworschriften von den Arbeitsschutzinspektoren Sanktionen verhängt, auch in Bezug auf psychosoziale Faktoren. Arbeitsschutzinspektoren fordern jährlich 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. 424 f.). Es sind Bußgelder bis zu einem Betrag von 11.000 Euro möglich²³. Im Jahr 2011 wurden ca. 13.700 Auflagen (inspection notices) erteilt, davon 18 % aus dem Bereich „psychosocial & ergonomics“ (Walters et al., 2012, S. 102). In Bezug auf psychosoziale Belastungen werden vergleichsweise selten Sanktionen verhängt, allerdings ist die Möglichkeiten im Bewusstsein der betrieblichen Akteure präsent, etwa im Schulbereich: „*I do know that it DOES happen also on psychosocial risks. For example on teachers' overload. And then the labour inspection will come. Nearly always they say, 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 Gefährdungsbeurteilung 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. Für Unternehmen mit einem nachgewiesenen guten Arbeitsumfeld gibt es die Möglichkeit, ein „health and safety certificate“ zu erwerben, durch das die Kontrollen nur noch anlassbezogen (bei Arbeitsunfällen und Beschwerden) stattfinden²⁴. Der Arbeitsschutzbehörde steht gegenüber Unternehmen ein Repertoire abgestufter Auflagen bzw. Sanktionsmöglichkeiten zur Ver-

22 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.

23 Dies gilt für psychosoziale und „klassische“ Risiken.

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

fügung. In den Jahren 2010-2012 wurden insgesamt ca. 60.000 solcher Auflagen erteilt, von denen sich 2,5% auf das psychosoziale Arbeitsumfeld bezogen (Hansen et al., 2015, S. 73). Zugleich wurden in diesem Zeitraum knapp 16.000 Auflagen an Unternehmen erteilt, die sich auf die Initiierung oder Aktualisierung der Gefährdungsbeurteilung, die jeweils auch psychosoziale Risikofaktoren einbeziehen muss (ebd.). Neben ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktion verfolgt die Arbeitsschutzaufsicht in Dänemark einen dialogorientierten Beratungsansatz, der bis 2020 noch stärker ausgebaut werden soll. Entsprechend der Regierungsvereinbarung von 2011 soll ein intensivierter Dialog mit den Unternehmen deren Kontrolle und mögliche Auflagen allerdings nicht ersetzen (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 verstößen. 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). Bei Verstößen von Unternehmen gegen die Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen (bzw. zu arbeitsbedingtem Stress²⁵) 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 to take adequate steps to address those risks.*“²⁶ Der Weg der rechtlichen Durchsetzung von Arbeitsschutzvorschriften (enforcement) wird bei Stress am Arbeitsplatz in der Regel seitens HSE 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. Es gab allerdings in der Vergangenheit erfolgreiche Klagen von Arbeitnehmern im Fall stressbedingter Überlastung, etwa im Jahr 1995, als ein Sozialarbeiter vor Gericht gegen seinen Arbeitgeber klagte und eine hohe Entschädigung durchsetzte. Im Krankenhaus der englischen Fallstudie ist dieser sogenannte *Fall Walker*²⁷ im Bewusstsein der Akteure verankert und sensibilisiert für die Problematik.

25 Zur länderspezifischen Nutzung von Begrifflichkeiten siehe Kapitel 7

26 <http://www.hse.gov.uk/stress/faqs.htm?ebul=stress-gd&cr=2/dec-10#q15> [Stand 03.02.2016]

27 <http://www.healthandsafetyatwork.com/hsw/content/cases-point-stress> [Stand 03.02.2016]

In **Spanien** sind Verstöße des Arbeitgebers gegen die Verpflichtung zur Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung rechtswidrig und können von der Arbeitsschutzaufsicht mit Geldbußen bis zu 41.000 € geahndet werden. Während der EU-weiten SLIC-Schwerpunktaktion 2009 -2012 (siehe oben) wurden in Spanien 13 Geldbußen im Zusammenhang mit psychosozialen Belastungen ausgesprochen²⁸. Laut staatlichem Arbeitsschutzexperten in Spanien werden insgesamt nur in 10 Prozent der Kontrollbesuche Sanktionen 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.

Rolle der Arbeitsschutzaufsicht auf betrieblicher Ebene

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 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)*

28 Laut Auskunft eines Vertreters der spanischen Arbeitsschutzaufsicht vom 14.08.2015

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

Anmerkung: *teilweise Information aus den Experteninterviews und Dokumentenanalysen

Die 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 Arbeitsschutzinspektion 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 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 -(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 (Krankenhaus) proaktiv, im zweiten (Produktion) 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 geht es um die Rolle der Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) als Akteure im Kontext der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen. Zunächst wird das Selbstverständnis von Gewerkschaften im Handlungsfeld „psychosozialer Belastungen“ dargestellt, bevor es um die Rolle der Gewerkschaften und deren Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden geht. Abschließend erfolgt die Vertiefung der Rolle der Sozialpartner in den untersuchten Fallbeispielen.

Sozialpartner als überbetriebliche Akteure

Die Rolle der Sozialpartner als überbetriebliche Akteure der Gefährdungsbeurteilung ist zwar von der betrieblichen Ebene formal getrennt, zugleich aber mit dieser - vermittelt über das jeweilige System der Arbeitsbeziehungen, das im nächsten Kapitel dargestellt wird - eng verbunden. Dies kommt unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass die Wirksamkeit der direkten Partizipation der Beschäftigten im Arbeitsschutz auf betrieblicher Ebene durch die gewerkschaftliche Unterstützung gestärkt werden kann (Walters & Frick, 2000, S. 43 ff.). Insgesamt zeigten sich in den vier Ländern eine hohe Sensibilität der Gewerkschaften gegenüber psychosozialen Risiken, aber deutliche Unterschiede in der Verbindung solcher übergreifenden, strategischen Orientierungen mit der betrieblichen Ebene.

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.).

Auch in **Dänemark** ist das psychosoziale Arbeitsumfeld ein wichtiges Element in der Strategie der Gewerkschaften im Arbeitsschutz. Seitens der Gewerkschaften gibt es viele Webseiten mit Informationsangeboten, Handlungsempfehlungen und Instrumenten. Zugleich ist die Kooperation zwischen den Sozialpartnern insgesamt eng. So entwickeln beide Akteursgruppen beispielsweise gemeinsam branchenspezifische Instrumente für den Arbeitsschutz (etwa in der Baubranche). Auch in Dänemark ist nach Einschätzung des befragten Experten der

staatlichen Arbeitsschutzaufsicht der Konsens aber insofern begrenzt, als das Ausmaß der Problematik und der Regulierungs- und Inspektionsbedarf unterschiedlich bewertet wird.

In **Großbritannien** führt der Gewerkschaftsdachverband, TUC (Trades Union Congress) im Zwei-Jahres-Rhythmus eine Umfrage unter gewerkschaftlichen safety representatives durch, in der Stress am Arbeitsplatz als Hauptproblem identifiziert wurde. Hiermit wurde eine entsprechende Handlungspriorität begründet. Diese Umfrage hat eine doppelte Zielsetzung, nämlich die Mitarbeitervertreter in ihrem Verständnis des betrieblichen Bedarfs zu unterstützen und Prioritäten auf nationaler Ebene festzulegen (TUC, 2014, 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. Nach Auskunft eines befragten Arbeitgebervertreters²⁹ gibt es in Großbritannien keinen sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf nationaler bzw. Branchenebene zu Stress am Arbeitsplatz bzw. psychosozialen Belastungen: 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.

In **Spanien** gibt es sowohl von den Gewerkschaften, als auch von den Arbeitgebern Leitlinien zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen. Auf diesem Gebiet nehmen die Gewerkschaften aber aus Sicht des befragten Arbeitsschutzexperten eine aktiver Rolle ein. Dort ist besonders der strategische Ansatz des von der Gewerkschaft CC.OO (Comisiones Obreras) gegründeten Instituts ISTAS 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. Dieser Ansatz beinhaltete intensive Multiplikatoren-schulungen, die letztlich betriebliche Interessenvertreter auf die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen vorbereiten sollen (Moncada et al., 2011). 2003 wurde dieser Ansatz als bestes katalanisches Projekt im Arbeits- und Gesundheitsschutz ausgezeichnet und ausdrücklich von der dortigen Regionalregierung empfohlen. Im Detail wird das Vorgehen auf betrieblicher Ebene in den betrieblichen Fallbeispielen in Spanien in Kapitel 8 beschrieben.

29 Der Kontaktpartner von der Organisation des britischen Arbeitgeberverbandes der produzierenden Industrie (www.eef.org.uk) eröffnete zugleich den Kontakt zum Produktionsbetrieb

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

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. 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. In Großbritannien (Produktion) erfolgte die Vermittlung eines Beraters über den Arbeitgeberverband. Insgesamt wurden die Arbeitgeberverbände in den Fallstudien jedoch nicht als zentrale Akteure 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 (z. B. Robinson & Smallman, 2013).

Wie sehen die gewerkschaftlichen Aktivitäten auf betrieblicher Ebene für die Gefährdungsbeurteilung *psychosozialer* Belastungen aus? Insgesamt zeigte sich in den Fallstudien

ein breites Spektrum aus folgenden Aktivitäten, die von den Gewerkschaften diesbezüglich unternommen wurden:

Tabelle 2: 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) • 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)

In allen Fallbeispielen berichten die Akteure von Informationsangeboten und von Schulungen durch die Gewerkschaften, 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, berichte-

ten die Mitarbeitervertreter in Großbritannien von einem wenig spezifischen Angebot. Dort wurde jedoch von Schulungen der Arbeitsschutzaufsicht für die Mitarbeitervertreter berichtet.

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 trafen³⁰. 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).

30 Für Spanien konnte dieser Sachverhalt über die Fallbeispiele in der autonomen Region Katalonien hinaus im Rahmen dieses Projektes nicht näher betrachtet werden (vertiefend siehe Haas, 2016)

5. Rolle der Mitarbeitervertretung

Im folgenden Kapitel wird die Rolle der Mitarbeitervertretung in den vier Ländern dargestellt, ausgehend von einer übergreifenden Übersicht der rechtlichen Grundlagen und jeweils länderspezifischen Vertiefungen. Den Abschluss bildet wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln die Darstellung der Rolle auf Basis der betrieblichen Fallstudien.

Übergreifende Rechte der Mitarbeitervertretung

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 Schweden³¹ 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 (ebd., Tabelle 4, S. 12). Der entsprechende Wert für Deutschland liegt bei 0.61:

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

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

Spezifische Rechte und Rolle der betrieblichen Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz

Nach Kothe (2005, S. 7) gehört die Partizipation der Beschäftigten zu den „tragenden Elementen“ der Europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG)³². Da es für die nationale Umsetzung der übergreifenden europäischen Vorgaben einen großen Spielraum gab, sind in den einzelnen europäischen Ländern - bedingt durch unterschiedliche Traditionen - die Organisationsformen, die Aufgabenübernahme und der tatsächliche Einfluss der Mitarbeitervertreter im Arbeitsschutz unterschiedlich ausgeprägt³³. Zunächst soll auf die Organisationsformen eingegangen werden. 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 representatives“ 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)

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 Arbeitsschutzaus-

³² Die folgenden Ausführungen folgen Kothe (2005) - in Bezug auf Großbritannien, Spanien und Schweden, sowie <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Compare-Countries> [Stand 24.01.2016]

³³ <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Quer-durch-Europa/Arbeitsschutz> [Stand 07.10.2015]

schuss (Betriebsrat wird von den Mitarbeitern gewählt), 2) durch den Arbeitgeber für die Sicherheitsbeauftragten (mit Informationspflicht gegenüber dem Betriebsrat) (u.a. Deutschland)

In **Schweden** sollen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach dem Arbeitsumweltgesetz zusammenarbeiten, um eine gute Arbeitsumwelt zu schaffen. Konkretisiert wird diese Vorgabe in Kapitel 6 des Gesetzes, das beide Akteursgruppen verpflichtet, den Arbeitsschutz zweckmäßig zu organisieren. Es gibt zwei wesentliche Mitwirkungsorgane der Beschäftigten im Arbeitsschutz: 1) Das erste Organ sind die Sicherheitsbeauftragten. Dabei handelt es sich um Vertreter der Beschäftigten mit weitgehenden Konsultations- und Informationsrechten. Neben ihren Überwachungsrechten können sie darüber hinaus in konkreten Gefahrensituationen „*die Einstellung der Arbeit anordnen, bis eine Stellungnahme der Arbeitsinspektion vorliegt*“³⁴. Sicherheitsbeauftragte sind teilweise bzw. vollständig von der Arbeit freigestellt. Außerdem ist ihr Status durch ein Benachteiligungsverbot und die Absicherung ihres Arbeitsverhältnisses geschützt. 2) Das zweite Mitwirkungsorgan im Arbeitsschutz ist der Sicherheitsausschuss (skyddskommitté). Dieser Ausschuss ist in allen Arbeitsstätten mit mindestens 50 Beschäftigten durch Repräsentanten des Arbeitgebers und der Beschäftigten zu bilden. Bei einem DisSENS zwischen Arbeitnehmern und Arbeitsgebern im Sicherheitsausschuss kann die entsprechende Frage zur Entscheidung an die Arbeitsschutzbehörde weitergeleitet werden (Kothe, 2005, S. 38). Eine schwedische Besonderheit sind regionale Sicherheitsbeauftragte, die jeweils für mehrere Kleinbetriebe zuständig sind, in denen kein Sicherheitsausschuss besteht (ebd., S. 37). Besonders ausgeprägt sind in Schweden die Partizipation der Beschäftigten und der Qualitätsfokus: „*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).

In **Dänemark** 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. Unternehmen mit mindestens 10 Mitarbeitern sind 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 Health and Safety Committee zu gründen, an dem die Führungskräfte und Mitarbeitervertreter betei-

34 Von dieser Möglichkeit wird nach den bei Kothe (2005, S. 37) zitierten Zahlen jährlich in 50 - 150 Fällen Gebrauch gemacht.

ligt sind. Dieses Komitee muss von einem Vertreter der Unternehmensleitung geleitet werden. 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, sollten sie der Ansicht sein, die Gefährdungsbeurteilung sei nicht oder nur unvollständig erstellt worden.

In **Großbritannien** hat sich u.a. aufgrund politischer Kontroversen um die gewerkschaftliche Anbindung der Sicherheitsbeauftragten, der britischen Tradition der self-regulation und des allgemeinen Wandels des gesellschaftspolitischen Klimas ein Regelwerk zur Partizipation der Beschäftigten herausgebildet, das durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet ist: grundsätzlich wenig formale Festlegungen, einen deutlichen Vorrang des Managements und eine *grundgesätzliche Zweiteilung*³⁵: 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. In nicht mehrheitlich gewerkschaftlich organisierten Betrieben entscheidet der Arbeitgeber, ob Arbeitsschutzbeauftragte gewählt werden oder ob er die Beschäftigten 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 einzurichten.

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 Repräsentanten der Beschäftigten 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). Außer-

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

dem 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. 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 (Ollé-Espluga et al., 2014, S. 339).

Rolle der Mitarbeitervertreter auf betrieblicher Ebene

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 3: Aktivitäten der Mitarbeitervertretung

Aktivitäten der Mitarbeitervertretung	Dimensionen
Information	<ul style="list-style-type: none"> Zielgruppenspezifische Kommunikationsstrategie entwickeln (in Abhängigkeit von der Funktion - Mitarbeitervertretung, mittleres Management, Top-Management und Beschäftigte - und von der Berufsgruppe)
operative Prozessdurchführung	<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 von Wirksamkeitskontrolle • kritische Reflexion der Wirksamkeitskontrolle
Beratung von Mitarbeitern	<ul style="list-style-type: none"> • Individuelle Beratung der Mitarbeiter bei (persönlichen) Problemen

In Dänemark und Schweden waren die Mitarbeitervertreter 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, die in den beiden vorliegenden Fallstudien aufgrund der guten Kooperationsbeziehungen zwischen Management und Mitarbeitervertretung jedoch lediglich als potentielles Machtinstrument im Hintergrund reflektiert wurden.

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 jeweiligen Gruppen erreicht. In Dänemark wird diesem Prinzip auch durch die Zweiteilung in *Sicherheitsarbeitsgruppen*, die in den Fallbeispielen auf Abteilungsebene (Krankenhaus, Produktion) bzw. Standortebene (Hotel) stattfinden und dem übergeordneten *Sicherheitsausschuss*, in dem die Perspektiven wieder gebündelt werden, Rechnung getragen.

Das Selbstverständnis der Mitarbeitervertreter umfasst 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 erforderte, während die Zusammenarbeit im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung in den vorliegenden Fällen (bis auf einige Ausnahmen) weniger konflikthaft verlief. Wenn das eigene Rollenverständnis der Mitarbeitervertreter überwiegend von der kurativen Unterstützung einzelner Beschäftiger (im Sinne einer individuellen Betreuung) geprägt war (z.B. im Fallbeispiel Großbritannien Produktion), entfiel die Beteiligung an strategischen Fragen.

Dort, wo die rechtliche Grundlage der Mitbestimmung weniger stark ausgeprägt war und/oder 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 spanischen 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 Spanien und Dänemark auch der betrieblichen Interessenvertretung zu steht, 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 gemacht.

Rechtliche Vorgaben für Präventionsdienste

Für die EU ergeben sich die Regelungen für die Präventionsdienste aus Artikel 7 der EU-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (89/391/EWG)³⁶, 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 bekräftigt.³⁷

Qualität(ssicherung) externer Präventionsdienste als Problem in der EU

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* sind die externen Präventionsdienste dazu verpflichtet, mindestens fünf Spezialisten mit fünf unterschiedlichen Fachgebieten zu beschäftigen. In Spanien

36 protective and preventive services (mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragte Dienste)

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

müssen die externen Präventionsdienste mindestens einen Experten für jede der folgenden Disziplinen aufweisen: Arbeitsmedizin, Arbeitssicherheit, Arbeitshygiene, Ergonomie und angewandte Psychologie. 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. In allen vier Ländern müssen die Kosten für die externen Dienste von den Unternehmen übernommen werden. In Spanien bieten allerdings Versicherungen ihren Mitgliedern die Gefährdungsbeurteilung als kostenfreie Zusatzleistung an (Prevent, 2006, S. 17). In Spanien begünstigt die nationale Gesetzgebung die Vergabe von präventiven Aktivitäten nach außen - auch im Hinblick auf die Gefährdungsbeurteilung - 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.

Vor dem dargestellten Hintergrund 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 der ETUC (ETUC - CES, 2013) aufmerksam³⁸.

Inanspruchnahme von Präventionsdiensten

Daten zur Nutzung von Präventionsdiensten liefert die 2009 durchgeführte erste Europäische Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken (Rial-González et al., 2010, S. 31). Ergänzend wurde bei ESENER erhoben, welcher Akteure bzw. Organisationen sich Betriebe zur Information und Beratung im Arbeitsschutz bedienen - wobei 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).

38 <http://www.etui.org/Topics/Health-Safety/HesaMag/Occupational-health-services-in-need-of-emergency-care> [Stand 02.02.2016]

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, Unternehmen mittlerer und kleiner Größe (KMU) nutzen interne oder branchenbezogene Dienste. Mit der Verpflichtung der Arbeitgeber seit 1991, Prävention stärker in betriebliche Prozesse zu integrieren, 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. Zugleich wird die Auflage an Unternehmen, externe Unterstützung zu Rate zu ziehen, von der 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).

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 services“ 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 darüber zu berichten. Dabei soll zum einen der Beratungsprozess beschrieben werden. Zum anderen soll deutlich werden, ob das Problem (z.B. Mobbing), aufgrund dessen die Arbeitsschutzaufsicht 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. Die Anforderungen an Betriebe zur Nutzung von externer Beratung haben sich allerdings in den letzten Jahren verändert und wurden im Bereich der psychosozialen Arbeitsumfeldes auf Probleme wie Mobbing und Belästigung beschränkt, die im Vergleich zu Problemen aufgrund von „workload“ als leichter lösbar eingeschätzt werden.

In **Großbritannien** steht es dem Arbeitgeber 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 Dienstleister. 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. Das Fehlen von (verbindlichen) Qualitätsstandards für externe Berater wurde bereits kritisiert. Um dem Problem des Fehlens von verbindlichen Qualitätsstandards 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 werden. Hierbei gibt HSE Unternehmen Entscheidungshilfen bezüglich des „Ob“ und „Wie“ des Nutzens von externer Unterstützung. Zunächst wird Unternehmen jedoch empfohlen, die Möglichkeit der Nutzung interner Expertise zu prüfen.

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). Daher sind die Anreize größer, die Gefährdungsbeurteilung nach außen zu vergeben. 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. Von Seiten der Sozialpartner gibt es diesbezüglich ebenfalls keine Einigkeit, was der Interviewpartner aus dem Arbeitsschutz als problematisch ansieht.

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 Aktivitätsspektrum ab:

Tabelle 4: 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) • rechtliche Beratung • strategische Beratung (z.B. Verhandlungsführung)
operative Prozessdurchführung	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführung von Befragungen • Moderation von Fokus-Gruppen • Moderation von Steuerungsgruppen • proaktive Vorschläge und inhaltliche Mitgestaltung • Projektmanagement (u.a. Erinnerung an Durchführung von Untersuchungen, Monitoring)

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-Verbandes war die Beratung nicht kostenfrei.

In allen großen Unternehmen (> 500 Mitarbeiter) gab es einen internen Präventionsdienst, dessen Arbeit jedoch - in Abhängigkeit von der Führungskompetenz (bzw. der Rollenübernahme des Managements als Machtmotor) unterschiedlich bewertet wurde. Bei günstigen Bedingungen, beispielsweise einer ausgeprägten Unterstützung und Durchsetzungsfähigkeit und -bereitschaft des Managements und intern vorhandener Fachexpertise, konnte ein inter-

ner Präventionsdienst wirkungsvoll agieren. Waren diese Voraussetzungen jedoch nicht gegeben, dann konnte ein externer Präventionsdienst mit dem entsprechenden Selbstverständnis – Allparteilichkeit und Qualitätsbewusstsein statt Kostenminimierung – den Prozess der Gefährdungsbeurteilung 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 zum Teil erhebliche 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 den Kapiteln 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-Prozesse³⁹.

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 (siehe Kapitel 5), nur schwach ausgeprägt ist.

39 <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/bocker/books/systematic-work-environment-management-and-stress-h366-book.pdf> [Stand 09.10.2015]

Charakteristisch für die *spanische* Arbeitsschutzkultur ist die Orientierung an der formalen Einhaltung von Vorschriften, die auf die Vermeidung von Sanktionen abzielt (Walters et al., 2012, S. 92 f.). 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.

Die Präventionskultur wird akzentuiert durch die von der Europäischen Arbeitsschutzrahmenrichtlinie geforderte Integration des Arbeitsschutzes in die Unternehmensorganisation.

Arbeitsschutzkulturelle 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) die Verwendung von Konzepten und Begriffen im Themenkomplex, 3) die Integration der Gefährdungsbeurteilung in betriebliche Prozesse.

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 Regelung 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 bzw. „klassischen“ Belastungen insgesamt 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 vorhande-

ne Strukturen, Abläufe und Instrumente genutzt werden – wie z.B. die „Schutrzunden“ 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 voran trieb, 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 Begriffsverwendung deutlich. In Dänemark und Schweden wird der neutrale und umfassende Begriff psychosoziales „Arbeitsumfeld“ (Arbetsmiljö) genutzt.

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) genutzt.

In Spanien, wo die Thematik erst vor einiger Zeit aufgegriffen wurde, wird in den Fallbetrieben mit dem Begriff psychosoziale Risiken (riesgos psicosociales - auch instrumenteninduziert, weil diese Begrifflichkeiten im Rahmen von ISTAS21 genutzt werden) 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 von Aktivitäten im Bereich des betrieblichen Gesundheitsmanagements - dort, wo ein betriebliches Gesundheitsmanagement existiert - 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 Organisationseinheiten (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 (wie Gruppendynamik etc.) diskutiert.

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 wurden⁴⁰. 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. Spezifische Methoden werden seitens der staatlichen Arbeitsschutzbehörde nach Aussage des befragten staatlichen Arbeitsschutzakteurs nicht empfohlen. 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).

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

40 Verfahren, die von staatlichen Akteuren im Rahmen der Arbeitsschutzinspektion genutzt werden, sind in Kapitel 3 der ausführlichen Publikation beschrieben.

Ländern eingesetztes Instrument ist der COPSOQ (Copenhagen Psychosocial Questionnaire). Dieses Instrument wurde ursprünglich vor 17 Jahren am dänischen National Institute for Occupational 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 (ISTAS21 basiert auf dem COPSOQ).

Die in **Großbritannien** am häufigsten 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)⁴¹. Bei den HSE „Management Standards for work-related stress“ handelt es sich um ein Verfahren, das im Rahmen eines Schwerpunktprogramms von der Arbeitsschutzbehörde (HSE / Health and Safety Executive) bis 2004 entwickelt und den Betrieben zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen empfohlen wurde⁴². Die Management Standards beschreiben die Standards guter Managementpraxis im Umgang mit arbeitsbezogenem Stress und umfassen die folgenden Komponenten:

- die Definition des Prozesses durch fünf Schritte⁴³
- die Festlegung von sechs potenziellen Belastungsfaktoren: Arbeitsanforderungen (*demands*), Handlungs- und Entscheidungsspielraum (*control*), soziale Unterstützung (*support*), soziale Beziehungen (*relationship*), Rollenklarheit (*role*) und organisatorischer Wandel (*change*)
- die Formulierung von Zielen, die auf den sechs Dimensionen im Sinne positiver Arbeitsqualität zu erreichen sind („*states to be achieved*“)
- Empfehlungen für Grenzwerte (demnach sollte für die ersten drei Dimensionen, die den Tätigkeitsinhalt beschreiben, 85% im positiven Bereich liegen und für die letzten drei Di-

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

42 <http://www.hse.gov.uk/stress/standards/index.htm> [Stand 07.01.2016]

43 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]

mensionen, die den Kontext beschreiben, 65%⁴⁴⁾ (Mackay, Cousins, Kelly, Lee, & McCaig, 2004, S. 104)

- die Bereitstellung von zahlreichen Instrumenten (z.B. Checklisten, Fragebögen), Vorlagen, Handlungshilfen und Fallstudien zur Unterstützung des Vorgehens⁴⁵

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. 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 Beschäftigten⁴⁶.

Nach einer Erhebung in Großbritannien aus dem Jahr 2014 arbeiten 27%⁴⁷ 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).

In **Spanien** sind wiederum verschiedene Verfahren und Instrumente im Einsatz. Die häufigsten Methoden sind laut Experten Fragebögen. Allerdings wird von der Arbeitsschutzbehörde empfohlen, sie mit Interviews und Fokus-Gruppen zu verbinden: „*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 2003 vom gewerkschaftsnahen Forschungsinstitut ISTAS für Spanien adaptiert wurde. ISTAS21 versteht sich nicht nur

⁴⁴ 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.

⁴⁵ <http://www.hse.gov.uk/stress/resources.htm> [Stand 13.01.2016]

⁴⁶ <http://www.hse.gov.uk/stress/pdfs/checklist.pdf> [Stand 10.07.2015]

⁴⁷ Damit ist der Anteil gegenüber 2012 gesunken, damals waren es noch 30% (CIPD, 2012, S. 28).

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 bekämpfen⁴⁸. 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.

In den Leitlinien der Arbeitsschutzbehörde – und auf der Webseite von INSHT - werden Empfehlungen in Bezug auf diese beiden Instrumente und ein weiteres kostenfreies Instrument (den Fragebogen INSL vom Instituto Navarro de Salud Laboral) ausgesprochen (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012, S. 39 ff.).

Instrumenteneinsatz im Rahmen der Fallstudien

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.

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 Ein-

48 Damit werden hier bereits einige Aspekte vorweggenommen, die in einem aktuellen Gerichtsurteil des Nationalen Gerichtshofs 01/2014 (Garvayo, 2014) spezifiziert werden (z.B. keine Änderung des Instruments)

satz, 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 regelmäßige (häufig jedoch thematisch unspezifische) Mitarbeiterbefragungen, deren Ergebnisse als erstes Stimmungsbild genutzt wurden.

Beobachtungsinterviews durch externe Experten sind im Vergleich zu Fragebögen und Fokus-Gruppen 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)⁴⁹, 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 Handlungs- und Entscheidungsspielraum und die soziale 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 Belastungen⁵⁰, teilweise unter Berücksichtigung der Menge, der zur Verfügung stehenden Zeit, der erwarteten Qualität).

Auch der Handlungs- und Entscheidungsspielraum 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 berücksichtigt (z.B. durch die Beteiligung der Mitarbeitervertretung in der Steuerungsgruppe). Die-

49 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.

50 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“).

ser Schwerpunkt ist vermutlich der Tatsache geschuldet, dass in Spanien in Bezug auf die Mitarbeitereinbeziehung noch Nachholbedarf besteht, wie nationale Vergleichsstudien nahe legen (Moncada et al., 2010, siehe auch Kapitel 4 und 5). Auf betrieblicher Ebene zeigte sich in einigen skandinavischen Fällen ein erweitertes Verständnis von Partizipation - weg von einem passiven Verständnis des Mitarbeiters als jemand, der einbezogen „wird“ hin zur Bedeutung der Eigenverantwortung der Mitarbeiter als jemand, der dazu aufgefordert ist, sich selbst aktiv zu beteiligen. In Schweden wird dieser Aspekt durch den Begriff der „Mitarbeiterschaft“ (Medarbetarskap) 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 Unternehmenskultur legt bisher keinen partizipativen Ansatz nahe.

Auch die Unterstützung durch Führungskräfte und Kollegen wird in den Instrumenten unterschiedlich differenziert erfasst. 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 (*Stress management competency indicator tool*), 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 (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 untersuchten Instrumenten abgefragt – selbst in 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 „organisationale Veränderungen“ (change) gefasst. Die Bedeutung 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 eine größere Belastung darstellt⁵¹.

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 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 teilweise für zu unspezifisch erachtet. Im spanischen COPSOQ / ISTAS21 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

51 Allerdings wird aktuell diskutiert, diesen Faktor in der neuen abgestimmten COPSOQ-Version (COPSOQ III) ebenfalls auszudifferenzieren (persönliches Gespräch mit einem Mitglied des COPSOQ-Netzwerks im Juli 2015).

und Geurts (2000) machen auf die Problematik aufmerksam, 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 branch 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

Die 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 genannter Grund (unter mehreren), die Gefährdungsbeurteilung durchzuführen. In zwei spanischen Fällen und einem dänischen musste sie mit Nachdruck vom Betriebsrat und (in Spanien) von Arbeitsschutzaufsicht und Gewerkschaft durchgesetzt werden. In den anderen Unternehmen erfolgte die Umsetzung ohne expliziten Druck von außen. Neben den normativen Motiven spielten auch instrumentelle und humanistische Motive eine Rolle (erweiterte Einteilung in Anlehnung an Frick, 2011, S. 980)⁵². 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 als Auslöser 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* Betrieben, dem *englischen Krankenhaus* und dem *spanischen Hotel* wurden überwiegend humanistische Motive als Treiber genannt.

Vergleicht man beispielhaft die Fallstudien aus Spanien mit denen aus Dänemark, dann wurden weitreichende Maßnahmen realisiert - von einfacher umzusetzenden Informationsveranstaltungen und Schulungen bis hin zu aufwendigeren Veränderungen (z.B. der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit). 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 beiden spanischen Fällen die gering ausgeprägten Strukturen der Mitarbeitereinbindung zu Beginn des Prozesses auf. In bei-

52 Frick unterscheidet für die Einführung freiwilliger OSH Systeme 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).

den Fällen waren umfangreiche Aktivitäten erforderlich, 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.

Dagegen wurden in den dänischen Fallbetrieben tätigkeitsimmanente Belastungen zum Teil weniger stark in Frage gestellt. Die Förderung des sozialen Dialogs und der Unterstützung durch Führungskräfte und Kollegen 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 daher auch nicht bearbeitet wurden.

Die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung (Beurteilung der Belastungen und Erstellung eines Handlungsplans) wurden in der Mehrzahl der Betriebe dokumentiert. Eine Wirksamkeitskontrolle fand hingegen weder systematisch noch durchgängig statt. Dort, wo regelmäßig Mitarbeiterbefragungen durchgeführt wurden, dienten diese als Stimmungsbild. In den spanischen Betrieben waren Nachfolgeerhebungen geplant, hatten jedoch zum Zeitpunkt der Erhebung (Fallstudien) noch nicht stattgefunden. Im englischen Produktionsbetrieb gab es diesbezüglich noch keine Überlegungen. Auf betrieblicher Ebene zeigt sich, was auch länderübergreifend zu beobachten ist: die Wirksamkeitskontrolle wird immer geringer, je mehr sie sich auf die eigentlichen Ziele (d.h. die Umsetzungsqualität der Gefährdungsbeurteilung) bezieht und nicht nur Fakten abfragt. 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).

Die betrieblichen Beispiele zeigen, dass es für eine erfolgreiche Gestaltung des Prozesses der Gefährdungsbeurteilung wichtig ist, die Handlungsbereitschaft wie auch die Handlungsfähigkeit der Akteure zu unterstützen. Dazu ist es notwendig, vorhandene Wissensbarrieren und HandlungsbARRIEREN abzubauen.

- Gegenüber Management und Führungskräften gilt es, den Nutzen der Gefährdungsbeurteilung - auf normativer, aber auch auf instrumenteller und humanistischer Ebene - hervorzuheben, wobei das aktuell vorherrschende Referenzsystem der Akteure (normative, instru-

mentelle oder humanistische Motive) zu berücksichtigen ist. Die Verantwortungsübernahme des Managements für die Gesundheit der Mitarbeiter kann strukturell unterstützt werden, indem sie z.B. in entsprechenden Leitlinien konkretisiert und als Managementaufgabe (z.B. in Anreiz- und Bewertungssystemen) verankert wird.

- Gute und konkrete Beispiele aus anderen Betrieben und ein entsprechender Erfahrungsaustausch können dabei helfen, die Wirkungsweise psychosozialer Belastungen verständlicher und greifbarer zu machen.
- Ein Problem in der Auseinandersetzung mit psychosozialen Belastungen ist der Fokus von betrieblichen Akteuren auf individuelle Entstehungsbedingungen. Solche „reduzierten“ mentale Modelle⁵³ zur Entstehung von (Fehl)beanspruchung sind – falls erforderlich – um bedingungsbezogene Faktoren zu erweitern.
- Zudem ist 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 transparente Arbeitsabläufe, die Frustrationserlebnisse für Kunden verringern und auf diese Weise Ärgerreaktionen und Gewalt gegenüber Mitarbeitern vorbeugen) kann durch gute Beispiele aus anderen Betrieben verdeutlicht werden. Gute und konkrete Beispiele können auch dabei helfen, die Wirkungsweise psychosozialer Belastungen verständlicher zu machen und die Komplexität herunterzubrechen und in der betrieblichen Praxis bearbeitbar zu machen.
- Ausreichende Ressourcen und Entscheidungskompetenz (z.B. übertragen durch das Management) sind sowohl für Führungskräfte der mittleren und unteren Ebenen als auch für Mitarbeitervertreter entscheidend, um den Prozess (mit)gestalten zu können.

Zentral ist es, dass der Prozess von den beteiligten Akteuren als *kontrollierbar und Arbeitsbedingungen als veränderbar* wahrgenommen werden und dass die Akteure es als ihre Aufgabe ansehen und *Verantwortung* dafür übernehmen, sich an diesem Prozess zu beteiligen.

53 „*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 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 wichtig, die mentalen Modelle transparent zu machen.

Diskussion zentraler Ergebnisse

Ziel der Studie war es, mit einem qualitativen, explorativen Forschungsansatz Erkenntnisse zu Ausgangsbedingungen, Akteurskonstellationen und Verläufen der Gefährdungsbeurteilung unter jeweils unterschiedlichen nationalen Handlungsbedingungen zu erhalten. Damit sollte ein vertiefteres Verständnis dieses Prozesses gewonnen werden als es Studien auf quantitativer Ebene bisher erlauben. Im Rahmen dieses Projektes wurden zehn betriebliche Fallstudien - ergänzt durch Interviews mit überbetrieblichen Experten und Dokumentenanalysen - in vier europäischen Ländern zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen durchgeführt. Dabei wurde der „Fall“ auf Länderebene definiert. Für die Studie wählten wir entsprechend der Fragestellung Schweden, Dänemark, Großbritannien und Spanien aus.

Die Rekonstruktion der Rahmenbedingungen und des Prozesses der Gefährdungsbeurteilung in den vier Ländern erfolgte auf drei Ebenen – beschreibend, vergleichend und evaluativ-erklärend. Die Beschreibungen sind in den vorangegangenen Kapiteln ausführlich erfolgt und werden hier nicht im Detail aufgegriffen. An dieser Stelle werden vielmehr die Gemeinsamkeiten und Unterschiede und die förderlichen Faktoren zusammenfassend dargestellt.

Die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen ist als rechtliche Anforderung an Unternehmen und als „zentrales Instrument der betrieblichen Arbeitschutzplanung“ (Faber, 2004, S. 502) in ihrer Anlage und Ausgestaltung jeweils eingebettet in (übergreifende) Arbeitsschutzkulturen und -traditionen und arbeitsschutzpolitische Prioritäten, in denen sich die betrachteten Länder einerseits ähnlich sind, aber sich in anderen Punkten auch voneinander unterscheiden. Was sind wichtige Gemeinsamkeiten und Unterschiede für die verschiedenen Länder?

Gemeinsame Ausgangssituation auf europäischer Ebene:

- Europäische Arbeitsschutzrahmenrichtlinie (1989) und deren Umsetzung in nationales Recht
- Teilnahme an der z.B. SLIC-Schwerpunktaktion 2009 - 2012 zu „psychosocial risks“

Gemeinsamkeiten vor allem im Hinblick auf:

- Zusammenwirken der wichtigsten Arbeitsschutzakteure: Unterstützung der Unternehmen durch Informationen, Schulungen und Beratung durch Arbeitsschutzaufsicht, Sozialpartner und externe Berater: in jedem Land gibt es von verschiedenen Seiten Angebote, um die be-

triebliche Umsetzung zu stärken, allerdings mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten und in unterschiedlichem Umfang (s.u.)

- Empfehlungen der Länder in Bezug auf Ablauf / strukturierte Vorgehensweise und Inhalte der Gefährdungsbeurteilung, Prozesscharakter der Gefährdungsbeurteilung (Einteilung in Stufen von der Analyse bis zur Bewertung der Maßnahmen)
- die theoretischen Grundlagen, die den eingesetzten Instrumenten zugrunde liegen und die übergeordneten Belastungsfaktoren, die in den Instrumenten erfasst werden, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten (s.u.)
- breite Einbindung der Mitarbeiter bei der *Erfassung* der Probleme⁵⁴ (mit Ausnahme des britischen Produktionsbetriebs)
- Art und Umgang mit Herausforderungen zur Gestaltung der Gefährdungsbeurteilung auf betrieblicher Ebene, wie beispielsweise der Ansprache und Motivierung spezieller Zielgruppen (z.B. von Ärzten), dem Übergang von der Risikoanalyse zur Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen und der Durchführung von Wirksamkeitsanalysen

Unterschiede vor allem im Hinblick auf:

- Betonung und Detailgrad einzelner Belastungsfaktoren in den Instrumenten (insbesondere den Fragebögen): In Dänemark und Schweden wird die aktiv-gestalterische Rolle der Mitarbeiter betont, in Großbritannien (Management Standards) werden betriebliche Veränderungen separat abgefragt und in Spanien werden Beteiligungsmöglichkeiten der Mitarbeiter differenziert erfasst.
- Die Arbeitsschutzkultur in Bezug auf Begrifflichkeiten und organisationale Praktiken (Ganzheitlichkeit und Integration der Gefährdungsbeurteilung): Während die skandinavischen Länder auf *überbetrieblicher* Ebene neutrale Begriffe verwenden, die die Bedingungen betonen (Arbeitsumfeld), wird in Spanien und Großbritannien der Risikobegriff verwendet und in Großbritannien zudem der gesamte Prozess stärker betont (*risk management*); auf *betrieblicher* Ebene gibt es die Tendenz, positive Begriffe zu verwenden, insbesondere bei Unternehmen, die sich bereits länger mit der Thematik beschäftigen.
- Instrumentenempfehlungen: Während in den skandinavischen Ländern eine große Instrumentenvielfalt besteht, gibt es in Spanien Empfehlungen auf regionaler Ebene (ISTAS21)

54 Dieser Punkt wird auf Basis der betrieblichen Fallstudien eingeschätzt, da hier keine überbetrieblichen Daten zur Verfügung standen; allerdings kann davon ausgegangen werden, dass beim Einsatz von Fragebögen und Fokus-Gruppen die Mitarbeiterperspektive erfasst wird; Checklisten und Arbeitsplatzbeobachtungen wurden in den untersuchten Fällen mit den Mitarbeitern diskutiert bzw. an sie zurückgemeldet

sowie auf nationaler Ebene (FPSICO) und in Großbritannien nationale Empfehlungen (Management Standards for work-related stress).

- Profil, Ressourcen und Tätigkeitsschwerpunkte der Arbeitsschutzaufsicht: Während die dänische Arbeitsschutzaufsicht einen proaktiven Ansatz verfolgt, sind die anderen drei Länder (mittlerweile) eher reaktiv (wobei Schweden und Großbritannien zunächst ebenfalls einen proaktiven Ansatz verfolgten und Großbritannien plant, dem Thema wieder mehr Bedeutung einzuräumen).
- Partizipationskultur, Einfluss der Sozialpartner, Konsens vs. Dissens zwischen den Sozialpartnern auf nationaler Ebene über zentrale Aspekte des Arbeitsschutzes: Während in den skandinavischen Ländern auf eine ausgeprägte betriebliche Partizipationskultur aufgebaut werden konnte und die Sozialpartner überbetrieblich gemeinsam abgestimmte Empfehlungen erstellt haben, sind abgestimmte Aktivitäten in Spanien (noch) nicht umgesetzt und in Großbritannien derzeit nicht absehbar.
- In Großbritannien wird ein stark Management-orientierter Ansatz verfolgt, was sich auch in der Begriffsgebung widerspiegelt (risk management for work-related stress) und in der differenzierten Ansprache der Manager auf der Plattform von HSE (z.B. durch spezifische Instrumente zur Erfassung der Management Kompetenzen und der Ausarbeitung von business cases). Demgegenüber steht ein sehr konsensorientierter Ansatz in den skandinavischen Ländern, in denen auch die Verantwortung der Mitarbeiter für die Gestaltung des Prozesses und die Unterstützung der Führungskräfte hervorgehoben wird. In Spanien, wo die Erfahrungen mit einer starken (direkten) Mitarbeiterbeteiligung noch vergleichsweise gering ausgeprägt sind, aber die Mitbestimmungsrechte insgesamt ausgeprägter sind als in Großbritannien, wird insbesondere von Seiten der Gewerkschaften versucht, die indirekte Partizipation über Mitarbeitervertreter zu stärken.
- Einbindung der Mitarbeiter bei der *Entwicklung und Umsetzung* von Maßnahmen und der Bewertung der Maßnahmen⁵⁵: In den skandinavischen Fallbeispielen waren die Mitarbeiter in allen Phasen beteiligt (bis hin zur direkten Bewertung bzw. der Bewertung über die regelmäßigen Mitarbeiterbefragungen, die zumindest ein grobes Stimmungsbild ermöglichten), in Großbritannien in einem der beiden Beispiele und in Spanien waren sie im Hotel breit beteiligt, im Krankenhaus in einzelnen Abteilungen und im Produktionsbetrieb ausschließlich über die Mitarbeitervertretung.

55 Dieser Punkt wird wieder auf Basis der betrieblichen Fallstudien eingeschätzt, da hier keine überbetrieblichen Daten zur Verfügung standen.

- Profil und Qualitätsorientierung von externen Beratern: In Dänemark und Spanien werden Anforderungen an das Qualifikationsprofil von externen Präventionsdiensten gestellt, in Dänemark gibt es auch Vorgaben an den Beratungsprozess.
- Relevante Entwicklungen auf Länderebene: In den am weitesten entwickelten Arbeitsschutzkulturen gibt es konkrete Vorhaben (Schweden) und Überlegungen (Dänemark) zur Präzisierung bzw. Konkretisierung des arbeitsschutzrechtlichen Rahmens bezüglich der Prävention psychosozialer Risiken; in Spanien hat das oberste Gericht bestätigt, dass auf arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Leitfäden des staatlichen Arbeitsschutzinstituts bzw. der Arbeitsschutzaufsicht als (verbindliches) Referenzdokument für die Identifizierung und Beurteilung von psychosozialen Risiken gelten. In Großbritannien wurde dagegen die Arbeitsschutzaufsicht (HSE) durch Mittelkürzungen geschwächt und hat sich aus dem mit der Einführung der Management Standards seit 2004 praktizierten aktiven Engagement mit Unternehmen in Bezug auf Stress am Arbeitsplatz zurückgezogen; erst seit kurzem plant HSE, als Reaktion auf die zunehmende Stressproblematik seine diesbezüglichen Aktivitäten wieder auszuweiten.

Psychosoziale Arbeitsschutzkulturen

Die *psychosoziale* Arbeitsschutzkultur auf nationaler Ebene wird geprägt durch folgende Faktoren: die Vertrautheit der betrieblichen Akteure mit den verwendeten Begrifflichkeiten und Konzepten, deren Breite und Konnotation, die Ganzheitlichkeit (Trennung oder Verbindung von physischen und psychischen Faktoren) und die Integration der Gefährdungsbeurteilung in betriebliche Prozesse.

Die Bekanntheit von Konzepten und Begrifflichkeiten und eine positive Konnotation psychischer Faktoren senken die Vorbehalte und Berührungsängste der Arbeitsschutzakteure mit dem Thema psychosoziale Belastungen und erleichtern die Initiierung einer Gefährdungsbeurteilung hierzu. In den dänischen und schwedischen Unternehmen musste beispielsweise weniger Überzeugungsarbeit (von Management bzw. Mitarbeitervertretung) geleistet werden als in den spanischen und englischen Organisationen.

In weit entwickelten Arbeitsschutzkulturen (Dänemark, Schweden) liegt der Akzent auf der Verbindung der „klassischen“ und der psychosozialen Faktoren im Sinne einer „ganzheitlichen“ Gefährdungsbeurteilung. In den Fallstudien in Spanien und Großbritannien wurden „traditionelle“ und psychosoziale Risiken getrennt bearbeitet, wobei dieser Separierung auch eine zeitliche Abfolge entspricht („traditionelle“ Risiken werden im Allgemeinen zuerst behandelt).

Die von den (betrieblichen und überbetrieblichen) Arbeitsschutzakteuren vorgebrachten Argumente für eine Trennung bzw. Verbindung von „klassischer“ und „psychosozialer“ Gefährdungsbeurteilung liegen z.T. auf unterschiedlichen Ebenen: Für die praktizierte *Integration* spricht, arbeitsschutzsystematisch, die in diesen (skandinavischen) Ländern gesetzlich geforderte ganzheitliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen⁵⁶ und das faktische Zusammenwirken verschiedener Belastungsfaktoren und -risiken (z.B. erhöhte Unfallgefahr infolge mangelnder Aufmerksamkeit oder Ermüdung aufgrund von zu langer Arbeitszeit, Zeit- und Leistungsdruck). Eine klare Abgrenzung der Handlungsfelder Gefährdungsbeurteilung und Gesundheitsmanagement ist dort ebenfalls schwerer auszumachen und spiegelt die dortige Arbeitsschutzkultur wider. Die praktische Umsetzung eines integrierten Vorgehens auf betrieblicher Ebene setzt jedoch Strukturen, Erfahrungen und Handlungs routinen voraus, die in Dänemark und Schweden vorhanden und in Spanien (bisher eher) nicht vorhanden sind. Folglich führen betriebliche Akteure in Spanien pragmatische Argumente für die *Trennung* von „klassischer“ und „psychosozialer“ Gefährdungsbeurteilung an, die den vorgefundenen Handlungsbedingungen und ihren eingeschätzten Handlungsmöglichkeiten entsprechen: Vereinfachung der Prozesssteuerung durch schrittweises Vorgehen (Ermöglichen von allmählichen Lernprozessen anhand von sukzessive sichtbaren Erfolgen) und somit Vermeidung einer Überforderung der betrieblichen Akteure, insbesondere des Managements. In Großbritannien gibt es in einem Fallbetrieb die Überlegung, die bisher praktizierte Trennung von „klassischer“ und „psychosozialer“ Gefährdungsbeurteilung zugunsten einer Integration zu überwinden. Die Einbindung in organisationale Prozesse wird dort bereits praktiziert. Die strukturellen Voraussetzungen hierfür sind insbesondere die Priorität des Themas und die (eingespielte) Kooperation von innerbetrieblichem Arbeits- und Gesundheitsschutz und Personalabteilung.

Partizipationskultur

Die Partizipation der Beschäftigten und ihrer Vertretungen, die in Artikel 11 der Europäischen Arbeitsschutzrahmenrichtlinie festgelegt ist, hat sich bereits auf deutscher Ebene (Beck, Richter, Ertel, & Morschhäuser, 2012; Langhoff & Satzer, 2010), in weiteren europäischen Ländern (Moncada et al., 2011) und auf internationaler Ebene (Lenhardt & Ertel, 2012) als Erfolgsfaktor herausgestellt. Das Vorhandensein von Belegschaftsvertretungen und insbesondere das Ausmaß ihrer Aktivität sind für die betriebliche Umsetzung gerade der Gefährdungsbeurteilung *psychosozialer* Belastungen förderlich. Ausprägung und Umsetzung sind in den

56 Dieses integrative Verständnis entspricht auch der „Philosophie“ der EU-Arbeitsschutzrahmenrichtlinie.

einzelnen Ländern jedoch auf nationaler wie betrieblicher Ebene unterschiedlich: Der European Participation Index (EPI) bildet das Ausmaß der rechtlich normierten repräsentativen Partizipation der Beschäftigten ab. Demnach haben Dänemark und Schweden hohe Werte, Spanien liegt im mittleren Bereich und Großbritannien hat den geringsten Wert (siehe Kapitel 4). Der tatsächliche Stellenwert der repräsentativen Partizipation der Beschäftigten in der Praxis der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen variiert in Abhängigkeit von nationalen, branchenbezogenen und betrieblichen Rahmenbedingungen. Das Spektrum reicht von einer initierenden Rolle dort, wo das Management seiner arbeitsschutzrechtlichen Pflicht zur Umsetzung einer Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen (zunächst) nicht nachkommt, bis zu einer eher begleitenden bzw. nachgeordneten Rolle dort, wo die Gefährdungsbeurteilung eingebettet ist in ein breites Spektrum seitens des Managements initierter bzw. gesteuerter Präventionsaktivitäten.

Schweden und Dänemark: In einer historisch gewachsenen Partizipationskultur ist der gesetzliche Rahmen, welcher der betrieblichen Interessenvertretung der Beschäftigten weitgehende Rechte einräumt, „implizit“ (gleichsam im Hintergrund) präsent und als demokratische Teilhaberechte der Beschäftigten allseits akzeptiert. In den beiden untersuchten schwedischen Fallbeispielen sind sich die interviewten gewerkschaftlichen Interessenvertreter ihrer (rechtlichen) Handlungsmöglichkeiten bewusst, zugleich machen sie hiervon allenfalls punktuell Gebrauch. Die Interaktionsmuster zwischen den Akteuren (Management und Mitarbeitervertretung) sind eingespielt, dies trifft auch auf die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen zu. „Proaktive“ Vorgesetzte nehmen eine wichtige Rolle bei der Bearbeitung von Problemen ein.

Großbritannien: Geringe Partizipationsrechte der Beschäftigten und eine gesellschaftspolitisch ausgeprägt individualisierte Verantwortungszuschreibung für die Gesundheit gehen einher mit stark von Seiten des Managements bestimmten Präventionsaktivitäten. Beschäftigte und ihre Vertretungen sind - vor allem in Betrieben, in denen die Gewerkschaft als Interessenvertretung nicht anerkannt ist bzw. in denen die gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten in der Minderheit sind - viel stärker als sonst auf das „Wohlwollen“ des Managements angewiesen (z.B. UK2 / Produktion). Die individualisierte Verantwortungszuschreibung für Überforderungsprobleme stellt dabei eine Hürde für die Wahrnehmung von „Stress“ als betrieblich zu bearbeitendes Problem dar. Differenzierter stellt sich die Situation im untersuchten Krankenhaus des nationalen Gesundheitsdienstes (NHS) dar. Unter sehr schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen („*terrible financial climate*“) und einer äußeren Drucksituation (Androhen von weiteren Mittelkürzungen und Privatisierungen, geringe Unterstüt-

zung von politischer Seite), zeichnet sich eine große Interessenkongruenz von (Top-) Management und betrieblicher Interessenvertretung ab, die ein engagiertes und gemeinsames Vorgehen im Arbeitsschutz und speziell auch bei der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen fördert.

Spanien: Vor dem Hintergrund einer insgesamt konflikthaften Arbeitsschutzkultur mit im europäischen Vergleich ungünstigen Arbeitsbedingungen unterstützt das gewerkschaftliche Institut ISTAS im Rahmen einer übergreifenden Strategie die Interessenvertretung der Beschäftigten. Dies geschieht durch deren Schulung, „Empowerment“, die Bereitstellung eines validierten und praxiserprobten Instrumentes, das eine strukturierte Vorgehensweise der Gefährdungsbeurteilung enthält zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf dem Weg eines (sozialen) Dialoges mit dem Management. Die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen nimmt z.T. die Form der (rechtlich gestützten) Durchsetzung an. Zugleich wird im Prozess der Gefährdungsbeurteilung die betriebliche Beteiligungskultur entwickelt bzw. gestärkt.

Nationale Kontrollinstanzen – Arbeitsschutzinspektion

Auf der Ebene der nationalen Kontrollinstanzen sind die Priorität des Themas (psychosoziale Belastung bzw. psychosoziales Arbeitsumfeld), ein hoher Betreuungsschlüssel, wirksame Sanktionsmöglichkeiten und Anreize und eine inhaltliche Unterstützung der Betriebe zentrale Erfolgsfaktoren. Die Ausprägung dieser Faktoren wurde in Kapitel 3 bereits ausführlich beschrieben und sei hier im Überblick zusammengefasst:

Tabelle 5: Wichtige Dimensionen auf der Ebene der Arbeitsschutzaufsicht

Dimensionen	nationale Ausprägungen
Priorität des Themas „psychosoziale Belastungen“	<ul style="list-style-type: none"> Schweden: zunächst proaktiver Ansatz; Budgetkürzung 2006, deutlicher Personalabbau / reaktivere Inspektion, aktuell Reformbestrebungen zur Aufwertung des Themas Dänemark: proaktiver Ansatz; eines von 3 Schwerpunktthemen (Plan 2020); Leitlinien und branchenspezifische Guidance Tools für Inspektoren; Training und Mentoring-Programm, spezialisierte Inspektoren als Ansprechpartner für Kollegen; früher: Fonds zur Unterstützung von Präventionsprojekten Großbritannien: zunächst proaktiver Ansatz, Entwicklung der Management Standards, Aufsuchen von Problembranchen; mittlerweile reaktiver Ansatz, jedoch Bestrebungen, das Thema wieder aufzuwerten Spanien: reaktiver Ansatz
Hoher Betreuungsschlüssel	<ul style="list-style-type: none"> Schweden: < ILO-Empfehlung Dänemark: > ILO-Empfehlung** Großbritannien: < ILO-Empfehlung** Spanien: < ILO-Empfehlung**; = ILO-Empfehlung (Walters et al., 2012, S. 84) (wobei der gewerkschaftliche spanische Experte den Schlüssel weiterhin geringer einschätzt)
Sanktionsmöglichkeiten und Anreize	<ul style="list-style-type: none"> Schweden: Geldstrafen bis 11.000 €*; (allg.) Arbeitsschutzinspektion in den letzten 3 Jahren: ca. 42% der Betriebe (ESENER; Rial González, 2010, S. 33) Dänemark: Verstoß kann strafrechtlich verfolgt werden, Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr; Smiley-/Ampel-System – öffentlich auf Webseite der Arbeitsschutzbehörde einsehbar; Screening-Programm; Zertifizierungs-System für Unternehmen; Einbeziehung „autorisierter“/ auditierter externer Berater, (allg.) Arbeitsschutzinspektion in den letzten 3 Jahren: ca. 71% Großbritannien: Geldstrafen bis 20.000 Pfund; (allg.) Arbeitsschutzinspektion in den letzten 3 Jahren: ca. 56% Spanien: Geldstrafen bis 40.000 €; (allg.) Arbeitsschutzinspektion in den letzten 3 Jahren: ca. 45%

Anmerkungen: *nicht spezifisch für psychosoziale Gefährdungen; ** Daten beziehen sich auf 2009 (EPSU, 2012, S. 9 f.)

Wie wirken diese Faktoren? Eine hohe Priorität des Themas „psychosoziale Belastungen“ kommt darin zum Ausdruck, dass entsprechende (z.T. branchenspezifische) Schwerpunkte gesetzt werden und Ressourcen in das Themenfeld fließen. So wurden beispielsweise in Dänemark im Rahmen der nationalen Strategien und Schwerpunktprogramme 2005 - 2010 und 2012 - 2020 die Schulungen der Aufsichtspersonen ausgebaut und vermehrte Informationskampagnen in den Betrieben durchgeführt. In Großbritannien wurden 2004 die Management

Standards entwickelt und die Unternehmen erhielten - insbesondere in fünf Schwerpunktbereichen - in den ersten Jahren aktive Beratung: „*I think our experience is that when you can positively engage with organizations, like we did with these five sectors, the priority sectors, I think the data seemed to show that they improve more than when you don't, when just have a passive (E1: Yeah.) or not so well engaged situation*“ (UK_E2: 4). Angebote für die Betriebe wie Informationsmaterial, telefonische und Online-Beratung unterstützen die Betriebe bei Fragen, die vor und während der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen auftauchen und tragen (bzw. trugen) zu vermehrter Handlungssicherheit bei.

Die ESENER-Daten von 2009 zeigen, dass die Informationen zu (allgemeinen) Arbeitsschutzhemen von Seiten der Arbeitsschutzinspektion einen hohen Stellenwert haben. In Dänemark, Schweden und Großbritannien wurden sie jeweils von ca. drei Viertel der Unternehmen und in Spanien von immerhin knapp der Hälfte der befragten Unternehmen genutzt (Rial-González et al., 2010, S. 35).

Werden die Ressourcen für die Arbeitsschutzinspektionen gekürzt, werden eher „*risk-based approaches to inspection and enforcement*“ verfolgt, d.h. die Aufsicht konzentriert sich auf problematische Branchen und Betriebe. Auswahlkriterien sind im allgemeinen Unfälle und Krankenstand, was den Fokus auf traditionelle Risiken begünstigt (Walters et al., 2012, S. 50).

Ein hoher Betreuungsschlüssel erleichtert hingegen ein proaktives Vorgehen, da den Arbeitsschutzinspektoren mehr Zeit zur Verfügung steht, um die Umsetzung vor Ort in den Betrieben zu untersuchen und insgesamt nicht nur eine kontrollierende, sondern auch eine beratende Rolle zu übernehmen.

Sozialpartner / Gewerkschaften und Arbeitgeber-Verbände

Für die Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeber-Verbände) sind die Priorität des Themas, die Stärke der Institution, die inhaltliche Unterstützung der Betriebe und die Qualität der Zusammenarbeit wichtige positive Einflussfaktoren für die betriebliche Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen. Die Ausprägung wird hier kurz im Überblick zusammengefasst, für eine Vertiefung siehe Kapitel 4.

Tabelle 6: Wichtige Dimensionen in Bezug auf die Sozialpartner

Dimensionen	nationale Ausprägungen	Arbeitsgeber-Verbände
	Gewerkschaften	
Priorität des Themas	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: hoch • Dänemark: hoch • Großbritannien: hoch • Spanien: hoch 	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: hoch • Dänemark: hoch • Großbritannien: gering / mittel • Spanien: gering beim AG-Verband der Großunternehmer; ausgeprägter beim AG-Verband der KMU
betriebliche Bedeutung der Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: hoch (hoher Organisationsgrad) (70%)⁵⁷ • Dänemark: hoch (67%) • Großbritannien: mittel (26%) • Spanien: gering (19%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: sehr hoch (hohe Tarifbindung) (88%)¹⁾ • Dänemark: sehr hoch (80%) • Großbritannien: mittel (29%) • Spanien: hoch (70%)
Qualität der Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: gut (gemeinsame Vereinbarungen und Leitlinien) • Dänemark: gut (gemeinsame Vereinbarungen und Leitlinien) • Großbritannien: gering (keine gemeinsamen Vereinbarungen) • Spanien: gering/mittel (gemeinsame Vereinbarungen geplant, aber noch nicht umgesetzt) 	
betriebliche Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: Fallstudien hoch / ESENER hoch • Dänemark: Fallstudien* hoch / ESENER** mittel¹ • Großbritannien: Fallstudien gering / ESENER gering • Spanien: Fallstudien hoch / ESENER mittel 	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: Fallstudien gering / ESENER hoch • Dänemark: Fallstudien gering / ESENER* mittel¹ • Großbritannien: Fallstudien mittel / ESENER mittel • Spanien: Fallstudien gering / ESENER mittel

Anmerkungen: *Information, Beratung; **Bereitstellung von Information;

¹(sehr hoch > 75%), hoch ≤ 75%, > 50%; mittel ≤ 50%, > 25%; gering ≤ 25%

Wie entfalten diese Faktoren ihre Wirkung auf die betriebliche Ebene? Analog zur staatlichen Ebene führt auch bei den Sozialpartnern eine hohe Priorität des Themas psychosoziale Belastungen zu einer intensiveren Beschäftigung mit den Inhalten und einer stärkeren Zuweisung von Ressourcen, die sich wiederum in einer vermehrten Entwicklung von Informationsmaterial und Schulungen und damit einer erhöhten Qualifizierung betrieblicher Akteure und zudem einer ausgeprägteren betrieblichen Unterstützung niederschlägt.

57 <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Quer-durch-Europa/Gewerkschaften> [Stand 30.07.2015]

Die Stärke der Gewerkschaft wirkt sich zum einen auf politischer Ebene aus - indem beispielsweise das Thema in die öffentliche Diskussion eingebracht oder Einfluss auf Gesetze und Regulierungen genommen wird. Dieser Punkt wurde beispielsweise in der Fallstudie im schwedischen Krankenhaus im Zusammenhang mit der Problematik des Personalmangels im Pflegebereich thematisiert. Die Gewerkschaften versuchen hier auf politischer Ebene Einfluss zu nehmen, um den Personalmangel auf übergeordneter Ebene abzubauen. Zum anderen haben Gewerkschaften aber auch direkt Einfluss auf die betriebliche Ebene, indem sie die Verhandlungsposition der Sicherheitsbeauftragten stärken (Menéndez, Benach, & Vogel, 2009, S. 11)⁵⁸ oder Schulungen anbieten und bei fachlichen, operativen, rechtlichen und strategischen Fragen zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung telefonisch oder vor Ort beraten.

Die Rolle der Arbeitgeberverbände wurde in den untersuchten Fallstudien insgesamt weniger stark deutlich. Zwar gab es auf überbetrieblicher Ebene Ansätze und teilweise mit den Gewerkschaften abgestimmte Leitfäden und Erhebungen (z.B. Mitarbeiterbefragung im öffentlichen Dienst / Fallbeispiel Dänemark Krankenhaus). Der direkte Einfluss dürfte aber vergleichsweise geringer sein, da das Management ohnehin mehr Einfluss im Betrieb besitzt als die Mitarbeitervertretung. Insofern dürfte eine Stärkung der eigenen Interessengruppe durch die Arbeitgeberverbände im Betrieb eine untergeordnete Rolle spielen. Auch hier ist aber zu vermuten, dass ein höherer Organisationsgrad den Einfluss der Arbeitgeberverbände auf betrieblicher Ebene erhöht.

Die ESENER-Befragung macht deutlich, dass die Unterstützung auf betrieblicher Ebene durch die Bereitstellung von Informationen von Seiten der Gewerkschaft (zu generellen Arbeitsschutzthemen) insbesondere in Schweden zu einem Großteil (63%) und in Dänemark und Spanien immerhin zu einem guten Drittel erfolgte (38 bzw. 36%), während die Gewerkschaft in Großbritannien diesbezüglich keine hervorgehobene Rolle spielte (14%) (Rial-González et al., 2010, S. 35). Die Information durch die Arbeitgeberverbände war ebenfalls in Schweden am stärksten (52%), in Dänemark und Spanien etwas höher als durch die Gewerkschaft (39 bzw. 42%) und in Großbritannien deutlich höher als der gewerkschaftliche Einfluss (37%). Diese ESENER-Daten deuten darauf hin, dass die Arbeitgeberverbände, was die (generelle) Information von Arbeitsschutzthemen betrifft, in drei Ländern eine vergleichsweise größere Rolle spielen - wobei die Daten auf den Aussagen von Managementvertretern beruhen.

Vor dem schwedischen Hintergrund beschreibt Frick mit Verweis auf Huzzard et al. (2004) die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern als einen zentralen Faktor für die Beschäftigung mit Themen wie Arbeitsorganisation – in vertrauensvollen Beziehungen mit

58 Bei einem hohen Organisationsgrad innerhalb des Betriebs und hoher Akzeptanz der Gewerkschaft

geringerem Machtungleichgewicht ist die Bereitschaft größer, sich auch mit solchen Themen zu beschäftigen (dancing). In konflikthaften Beziehungen werden eher traditionelle Themen behandelt (boxing): „*When unions are relatively strong and there are some levels of trust between the social partners, they can promote their members' interests in cooperation with the employers (in combination with traditional negotiations). However, when unions are weaker and the industrial relations are more adversarial, unions keep a distance and mainly interact with the employers through boxing/ negotiations.*“ (Frick, 2011, S. 985). Eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber-Verbänden ermöglicht abgestimmte Regelungen und Leitlinien und kann auf diese Weise die Handlungsbereitschaft und die Handlungssicherheit für die betrieblichen Akteure erhöhen. Die Voraussetzungen hierfür sind in den skandinavischen Ländern deutlich stärker ausgeprägt als in Großbritannien und Spanien. In Dänemark besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die zu gemeinsam abgestimmtem (branchenspezifischem) Informationsmaterial geführt haben. In Spanien ist die öffentliche Position der Arbeitsgeberverbände aus Sicht des Arbeitsschutzexperten bisher deutlich verhaltener und die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften eingeschränkter. Entsprechend ist es bisher auch nicht gelungen, gemeinsam abgestimmte Regeln und Vereinbarungen und damit eine höhere Verbindlichkeit für die betriebliche Ebene zu entwickeln, auch wenn dies im Vergleich zu Großbritannien zumindest geplant ist.

Externe Beratung

Externe Beratung (z. B. durch private Anbieter oder wissenschaftliche Institutionen) ist für die Initiierung und Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen insbesondere dann förderlich, wenn die Berater über fundierte inhaltliche und prozessbezogene Expertise verfügen, z. B. in Bezug auf Gruppendynamik, Mikropolitik und Moderation von internen Prozessen und die Prozessqualität im Vergleich zu rein zeitökonomischen Überlegungen in den Vordergrund stellen. Wichtig ist es auch, den betrieblichen Akteuren gegenüber zu vermitteln, dass sie allparteilich die Interessen von Management und Mitarbeiter(vertreter)n gleichermaßen berücksichtigen. Die Ausprägung dieser Faktoren wird hier kurz im Überblick zusammengefasst, für eine Vertiefung siehe Kapitel 6.

Tabelle 7: Wichtige Dimensionen auf der Ebene der externen Beratung

Dimensionen	nationale Ausprägungen
Fachexpertise (inhaltlich und Prozessgestaltung)	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: keine Vorgaben für externe Berater; (interner und externer) Einsatz von Psychologen 65% (ESENER; Rial González, 2010, S. 31) • Dänemark: Präventionsdienste müssen Spezialisten aus mindestens fünf unterschiedlichen Fachgebieten beschäftigen. Physik, Chemie, Biologie, Ergonomie und Psychologie; (interner und externer) Einsatz von Psychologen 48% • Großbritannien: keine Vorgaben für externe Berater; (interner und externer) Einsatz von Psychologen 9% • Spanien: Präventionsdienste müssen mindestens einen Experten für jede der folgenden Disziplinen beschäftigen: Arbeitsmedizin, Arbeitssicherheit, Arbeitshygiene, Ergonomie und angewandte Psychologie; (interner und externer) Einsatz von Psychologen 27%
Qualitätsorientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Schweden: keine Zertifizierung; Unternehmen werden von der Arbeitsschutzaufsicht aufgefordert, externe Dienste in Anspruch zu nehmen, wenn ihnen die interne Kompetenz fehlt; keine Evaluation der Arbeit von externen Präventionsdiensten vorgesehen • Dänemark: <i>Zertifizierungs- bzw. Akkreditierungssystem</i> für externe Präventionsdienste; Unternehmen werden von Arbeitsschutzaufsicht aufgefordert, externe Dienste in Anspruch zu nehmen, wenn ihnen die Kompetenz intern fehlt; Beratungsunternehmen müssen Prozess und Ergebnis dokumentieren, evaluieren und an Inspektion zurückmelden; die „Danish Accreditation (DANAK)“ kontrolliert, ob diese Vorgabe eingehalten wird • Großbritannien: keine Zertifizierung, Diskussion über freiwillige Qualitätssicherung: „<i>a voluntary Occupational Safety and Health Consultants Register (OS-HCR)</i>“, in dem qualifizierte Berater aufgeführt sind, „<i>properly accredited to one of the professional bodies in the industry</i>“ (EU-OSHA, 2013, S. 10); keine Evaluation der Arbeit von externen Präventionsdiensten vorgesehen • Spanien: <i>Zertifizierungs- bzw. Akkreditierungssystem</i> für externe Präventionsdienste von regionalen Behörden – allerdings keine einheitlichen Vorgaben; Unternehmen müssen beim Einsatz von externen Experten geringere Vorgaben erfüllen; Aufgabe der Arbeitgeber selbst, die Arbeit von externen Präventionsdiensten zu bewerten

Wie wirken diese Faktoren? Eine hohe Fachexpertise der externen Berater spielte in den untersuchten Fällen insbesondere dort eine zentrale Rolle, wo innerbetriebliche Strukturen und Prozesse fehlten bzw. nicht ausreichend entwickelt waren. Externe Berater leisteten einen Beitrag zur Initiierung, zur Problemanalyse und zur Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen. Dabei bestand ihre Rolle insgesamt nicht nur darin, Fachwissen zu vermitteln und

die operative Durchführung zu übernehmen, (z.B. die Durchführung der Befragung), sondern auch darin, den Prozess zu unterstützen (z.B. durch Moderation, Erkennen von Interessenunterschieden, Planung von Workshops, Beratung zum Projektmanagement). In Unternehmen, die sich bereits ausgiebig mit dem Thema psychosoziale Belastungen beschäftigt hatten und über die entsprechende Prozesskompetenz verfügten, wurden externe Experten eher punktuell zu bestimmten Schwerpunktthemen hinzugezogen, was auch der EU-rechtlichen Vorgabe der subsidiären Nutzung externer Expertise entspricht.

Insgesamt konnten sich Management und Mitarbeitervertretung besser auf den Prozess einlassen, wenn Berater vermittelten, dass sie allparteilich vorgehen und nicht im Interesse nur einer Stakeholdergruppe handeln.

Eine ausgeprägte Qualitätsorientierung der externen Berater, die den erfolgreichen Prozess gegenüber zeitökonomischen Überlegungen in den Vordergrund stellt und (Mit-)Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen übernehmen, ist ein Erfolgsfaktor, wenn externe Beratung einbezogen wird. Werden Vorgehen, Instrumente und Geschwindigkeit nicht an die Erwartungen und insbesondere auch nicht an zeitliche Entwicklungsbedarfe des Unternehmens angepasst, können Konflikte entstehen, die den Prozess erschweren (siehe Fallstudie Spanien / Produktion; Hotel).

Vage Anforderungen an die Qualifikation der Durchführenden und die Qualitätssicherung des Prozesses können die Qualitätsorientierung erschweren, insbesondere bei einer geringen Problemoffenheit im Unternehmen. Dies kann dann dazu führen, dass externe Berater beauftragt werden, die „*lengthy risk assessments*“ durchführen, die jedoch das *risk management* kaum unterstützen und nicht dazu beitragen, die vorhandenen psychosozialen Risiken tatsächlich abzubauen (EU-OSHA, 2013, S. 7). Im Experteninterview wurde diesbezüglich die Vermutung geäußert, dass ein enger Zusammenhang zwischen Kompetenz und Interesse des Arbeitgebers und dem Nutzen der externen Beratung (und deren Qualität) besteht, insofern als ein im Arbeitsschutz engagiertes Management mit klaren Vorstellungen den Beratern mehr Freiraum bietet, eine gute Beratungsleistung zu erbringen und gleichzeitig offener ist für deren Vorschläge.

Übergreifend schätzen die interviewten Experten der Arbeitsschutzaufsicht das langfristige Outsourcen des innerbetrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes als Problem ein. Was Nielsen (2013) auf betrieblicher Ebene für das Management als Erfolgsfaktor postuliert, die Balance zwischen „*driving the process*“ und „*enabling true participation*“ (S. 1041 f.), gilt auch für externe Berater: Insgesamt ist es wichtig, langfristig von einer externen Unterstützung immer stärker zur Aktivierung vorhandener Ressourcen überzugehen.

Bewertung des Untersuchungsansatzes

Ziel der Studie war es, die Herangehensweise zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen in ausgewählten Ländern zu beschreiben, Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten und daraus Erfolgsfaktoren abzuleiten. Dazu wurden in jedem Land betriebliche Fallstudien mit Experteninterviews auf überbetrieblicher Ebene und Dokumentenanalysen kombiniert. Hierzu wurden z.T. nur in den jeweiligen Landessprachen verfügbare Dokumente (z.B. statistische Berichte) übersetzt und somit für die Analyse erschlossen.

Insgesamt ließen sich auf diese Weise verschiedene Handlungsebenen in ihrem Zusammenspiel und ein breites Spektrum an betrieblicher Praxis untersuchen. Bisherige Systematisierungen von Erfolgsfaktoren berücksichtigen im Allgemeinen entweder die überbetriebliche oder die betriebliche Ebene und differenzieren nicht nach Akteuren und Prozess. Diese Sichtweise wird in der vorliegenden Studie erweitert.

Die betrieblichen Fallstudien konzentrierten sich auf zwei Dienstleistungsbereiche (Krankenhaus, Hotel) sowie ausgewählte Unternehmen unterschiedlicher Produktionsbereiche, um die Vergleiche zwischen den Ländern nicht durch eine zu große Branchenvarianz zu beeinträchtigen. Dieses Vorgehen hat jedoch den Nachteil, dass auf diese Weise Branchenspezifika ein besonderes Gewicht bekommen – z.B. wurde der Pflegebereich in einigen Ländern als Problembranche im Hinblick auf die Ausprägung psychosozialer Belastungen (z.B. in Großbritannien) identifiziert und mit besonderer Aufmerksamkeit bedacht. Da die betrieblichen Fallstudien aber insbesondere dazu dienen, das konkrete Vorgehen zu verdeutlichen (das Wie?) und weniger die Häufigkeitsausprägung (das Wie viel?), dürfte dieser Punkt weniger stark ins Gewicht fallen.

Der Zugang zu den betrieblichen Fallstudien über nationale Kontaktpartner hatte den Vorteil, dass ein rascher Kontakt hergestellt werden konnte und auch Auswahlkriterien formuliert werden konnten, die sich auf den betrieblichen Prozess bezogen (z.B. zur Instrumentennutzung / COPSOQ in Dänemark). Der Nachteil besteht allerdings darin, dass hier auch durch die Kontaktpartner – in Abhängigkeit von ihrem Hintergrund (z.B. gewerkschaftliches Forschungsinstitut, Arbeitsschutzaufsicht, externer Berater) - eine unbeabsichtigte Selektion stattfindet. Bei der Auswertung der Fallstudien wurde daher der Zugang jeweils thematisiert und die Ergebnisse daraufhin kritisch reflektiert.

In Spanien wurden, bedingt durch den Zugang über das gewerkschaftliche Forschungsinstitut (ISTAS), nur Beispiele aus der Region Katalonien untersucht und außerdem nur solche, die das Instrument ISTAS21 eingesetzt hatten. Wie in Kapitel 8 beschrieben, gibt es in Spanien weitere kostenfreie Instrumente und außerdem eine Reihe von kostenpflichtigen Ver-

fahren (für eine Beschreibung einzelner Verfahren in Form von Fallstudien siehe z.B. INSHT, 2009). Außerdem ist bei dem Zugang über ein gewerkschaftliches Forschungsinstitut die Rolle von Gewerkschaften und Mitarbeitervertretern in den *betrieblichen* Fallstudien besonders hervorgehoben. Darauf wurde bereits in den entsprechenden Kapiteln 4 und 5 hingewiesen. Hier ist zudem zu bedenken, dass die betrieblichen Fallstudien nicht dazu dienen, Aussagen über Häufigkeitsverteilungen zu machen und diesbezüglich auch keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben (müssen). Quantitative Gewichtungen werden auf überbetrieblicher Ebene abgesichert. Die betrieblichen Fallstudien dienen vielmehr dazu, den Prozess in seinen einzelnen Schritten und das Zusammenspiel der Akteure und der verschiedenen Ebenen zu verstehen.

Bei dem Zugang über einen Unternehmensberater (Dänemark) könnte die Rolle der externen Beratung in den Fallstudien besonders hervorgehoben sein. Dies trifft für unsere dänischen Fallstudien jedoch nicht zu.

In Großbritannien war der Kontakt zu einem Unternehmen durch die Arbeitsschutzbehörde zustande gekommen. Entsprechend ist hier bei der Auswertung die Rolle der Arbeitsschutzaufsicht kritisch (auf mögliche Verzerrungen hin) zu reflektieren und mit deren Rolle in dem anderen britischen Fall zu vergleichen, der über einen Berater des Arbeitgeberverbands zustande gekommen war.

In Schweden entstand ein Unternehmenskontakt (Krankenhaus) über ein wissenschaftliches Netzwerk. Projekte, die im Kontext von wissenschaftlichen Studien umgesetzt werden, sind insbesondere auf ihre Übertragbarkeit hin zu hinterfragen, da hier besondere Ressourcen zur Verfügung stehen, auf die im klassischen Unternehmensalltag nicht zurückgegriffen werden kann. Da die Beteiligung des wissenschaftlichen Teams jedoch bereits eine Weile zurück lag und sich die Ansätze seit längerem ohne zusätzliche Unterstützung im Unternehmensalltag bewähren mussten, kann der Fall dennoch auch wichtige Anregungen für andere Unternehmen geben.

Voraussetzung für die Einbeziehung von Fallbeispielen in die Studie war, dass die Unternehmen sich bereits in der Umsetzungsphase der Gefährdungsbeurteilung zu psychosozialen Belastungen befanden bzw. dass erste Maßnahmen zumindest geplant waren. Diese Einschränkung war dadurch begründet, dass positive Impulse aus den Fallstudien abgeleitet werden sollten. Somit war im Studiendesign bereits eine positive Fallauswahl angelegt. Zugleich ist die insgesamt positive Fallauswahl darauf zurückzuführen, dass erfahrungsgemäß die Auskunftsbereitschaft von Unternehmen bei weniger erfolgreichen Projekten insgesamt geringer ist. Auch die Vorgabe an die Kontaktpartner, keine ausgeprägt positiven Fälle auszusuchen,

sondern typische Fälle, in denen typische innerbetriebliche Konflikte deutlich werden, konnte nur begrenzt realisiert werden.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich – bedingt durch die unterschiedliche Tradition der Länder im Umgang mit dem Thema – der (zeitliche) Umsetzungsstand der Gefährdungsbeurteilungen psychosozialer Belastungen in den Fallstudien unterschied. In allen drei spanischen und einem britischen Unternehmen war die Gefährdungsbeurteilung gerade erstmalig durchgeführt worden, in den skandinavischen Unternehmen lag die Einführung hingegen bereits einige Zeit zurück (unterschiedliche Reifungsgrade).

Insgesamt ergibt sich unseres Erachtens somit ein sicherlich nicht vollständiges, aber plastisches Bild der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen auf betrieblicher Ebene, eingebettet in den jeweiligen Kontext. Somit ist auch eine hiervon isolierte Interpretation der dargestellten betrieblichen Fallstudien als „best practice“ nicht angebracht, und ein einfacher Transfer einzelner Fallbeispiele von einem Land in ein anderes ist insofern nicht möglich, als jeweils dessen Einbettung in den breiteren nationalen Kontext berücksichtigt werden muss.

Schlussfolgerungen und Anregungen für die Praxis

Grundidee dieses von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projektes war es, die betriebliche Praxis in ihren verlaufsbestimmenden Faktoren und in ihrem Zusammenspiel mit dem übergeordneten nationalen Kontext besser zu verstehen. Aus dem Vergleich „guter Praxis“ der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen sollten schließlich Impulse für die Arbeitsschutzpraxis in Deutschland abgeleitet werden können.

Dabei sind für Deutschland im Vergleich mit den in das Projekt einbezogenen Ländern insbesondere die folgenden Charakteristika zu berücksichtigen:

- Das duale Arbeitsschutzsystem, d.h. die Parallelstruktur von Unfallversicherungsträgern (Berufsgenossenschaften und Unfallkassen) und der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht der Länder, ist ein Spezifikum für Deutschland. Die erforderliche Koordination der beiden Säulen des Arbeitsschutzsystems bei der Überwachung der Betriebe ist seit 2008 in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) verankert.
- Auf betrieblicher Ebene hat die Interessenvertretung der Beschäftigten (Betriebs- bzw. Personalrat) weitgehende Mitbestimmungsrechte im Arbeitsschutz - vergleichbar mit der Gesetzgebung in Schweden für die dortigen Gewerkschaftsrepräsentanten auf betrieblicher Ebene, die aber deutlich ausgeprägter sind als etwa in Großbritannien. Dagegen hat die be-

triebliche Interessenvertretung in Deutschland (etwa im Unterschied zu Spanien) kein Streikrecht.

- In den Diskussionen der deutschen Arbeitsschutzakteure wird deutlicher unterschieden zwischen der Gefährdungsbeurteilung (hier in Bezug auf psychosoziale Belastungen) als arbeitsschutzrechtlicher Pflicht und der im SGB (Sozialgesetzbuch) V verankerten Betrieblichen Gesundheitsförderung als dies in einigen der untersuchten europäischen Ländern der Fall ist. In Großbritannien, aber auch in Schweden und Dänemark sind auf betrieblicher Ebene risikomindernde und gesundheitsförderliche (ressourcenorientierte) Maßnahmen oft eng miteinander verbunden. Dort, wo die Rechtsfähigkeit des betrieblichen Vorgehens bei der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung stärker betont wird (etwa in Spanien), wird auch die „Eigenständigkeit“ der Gefährdungsbeurteilung stärker betont - wobei hier auch insgesamt weniger Parallelaktivitäten zur Gesundheitsförderung beobachtet werden konnten.

Die im Projekt gewonnenen Erkenntnisse aus vier europäischen Ländern machen auf die folgenden Fragestellungen, Handlungsfelder und Problembereiche aufmerksam:

Ein europäisches Ranking erfordert ein differenziertes Indikatorenset: Ein europäisches Ranking von Ländern in Bezug auf die Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen auf der Basis von zwei quantitativen Indikatoren, wie sie die EU-Kommission in ihrem Evaluationsbericht zur Sozialpartnervereinbarung zu arbeitsbedingtem Stress vorgelegt hat⁵⁹, ist nicht ausreichend, um die betriebliche Arbeitsschutzrealität angemessen abzubilden. Ein solches, vorläufiges Ranking bedarf der Einordnung durch die Berücksichtigung von wesentlichen Rahmenbedingungen wie die jeweiligen Rechte und Pflichten der Mitarbeitervertretung sowie die der Sozialpartner auf überbetrieblicher Ebene (industrielle Beziehungen) und müsste auch die staatliche Arbeitsschutzpolitik einbeziehen.

Die Konsensbildung auf nationaler Ebene unterstützt die betriebliche Praxis: Die Konsensbildung zwischen Arbeitsschutzakteuren (insbesondere auf nationaler Ebene im Ergebnis eines sozialen Dialogs zwischen staatlichen Akteuren und Gewerkschaften sowie Arbeitgeberverbänden) zu Zielen, Prioritäten und Vorgehensweisen in Bezug auf psychosoziale Belastungen unterstützt darauf gerichtete Arbeitsschutzpraktiken auf betrieblicher Ebene. Unsere Ergebnisse haben verdeutlicht, dass Dänemark und Schweden diesbezüglich deutlich weiter vorangeschritten sind als Großbritannien und Spanien. Eine derartige Konsensbildung zu un-

59 http://www.europarl.europa.eu/registre/docs autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0241/COM_SEC%282011%290241_EN.pdf (S. 88f.) [Stand 02.02.2016]

terstützen ist zwar primär eine arbeitsschutzpolitische, d.h. staatliche Aufgabe auf nationaler Ebene, könnte aber wesentlich befördert werden durch eine bisher kaum praktizierte Vernetzung der betrieblichen, überbetrieblichen und europäischen Ebene sowie einen entsprechenden Erfahrungsaustausch zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und etwa dem Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC). Auch die Strukturen und Erfahrungen des Europäischen Sozialen Dialoges können hierzu genutzt werden.

Präzise gesetzliche Regelungen sind ein notwendiges, aber kein hinreichendes Handlungsmotiv für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen: Unsere Studie lieferte deutliche Hinweise auf die Wichtigkeit der zugrunde liegenden Motivation sowie die Art vorhandener Barrieren seitens des Arbeitgebers als wichtige Einflussfaktoren für die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung zu psychosozialen Belastungen. Um ein bloß „buchstabengetreues“, aber nicht nachhaltiges Vorgehen zu vermeiden („paper compliance“), sind primär auf betrieblicher Ebene, aber auch auf überbetrieblicher Ebene (seitens der Arbeitsschutzaufsicht) unterschiedliche Strategien zur Schaffung von Handlungsfähigkeit sowie Handlungsbereitschaft erforderlich (z.B. Abbau von Wissensbarrieren durch gezielte Schulungs- und Beratungsangebote; Abbau von Handlungsbarrieren durch Verdeutlichen und Durchsetzung rechtlicher Vorgaben und Stärkung der Partizipationskultur). Insgesamt gilt es noch stärker zu berücksichtigen, dass Regelungen und Handlungsroutinen in der Kultur (d.h. der gewachsenen Arbeitsschutzpraxis) verankert werden müssen, um wirksam zu werden (z.B. ist eine health policy insbesondere dann wirksam, wenn sie von der Leitung unterstützt wird, wenn darin die Priorität des Themas hervorgehoben wird und wenn darin möglichst konkrete Hinweise gegeben werden, Abläufe und Verantwortlichkeiten klar geregelt sind und auf vorhandene Instrumente und Methoden verwiesen wird).

Die Nutzung vorhandener Strukturen und Verknüpfung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen mit vorhandenen organisationalen Prozessen ist sinnvoll: Um die Akzeptanz und Nachhaltigkeit zu fördern, ist es sinnvoll, den Prozess der Gefährdungsbeurteilung stärker in vorhandene betriebliche Unterstützungsstrukturen einzubinden. Eine enge Abstimmung mit der Personalentwicklung, z.B. um Unterstützungsangebote für die Führungskräfte zu entwickeln und mit der Organisationsentwicklung, um psychosoziale Faktoren bei organisationalen Veränderungen präventiv zu berücksichtigen und um die Arbeitsorganisation zu verbessern, kann die Gefährdungsbeurteilung sinnvoll ergänzen. Eine Einbindung in die strategische Planung kann verhindern, dass das Thema durch andere Prioritäten in den Hintergrund rückt. Ein Abgleich mit einem bereits vorhandenen Betrieblichen Gesundheitsmanagement kann Mehrfacherhebungen und Parallelentwicklungen vermeiden. Zudem kann

das Aufzeigen von bereits vorhandenen positiven Ansätzen die Beteiligten motivieren und den Prozess für sie greifbarer machen.

Die Verwendung von Begrifflichkeiten ist zu hinterfragen: Mit unterschiedlichen Begriffen, die im Kontext der Gefährdungsbeurteilung genutzt werden, werden auch unterschiedliche Akzente gesetzt, z.B. 1) auf die *Beurteilung* (wie in Spanien und auch in Deutschland) oder auf das *Management* des gesamten Prozesses (wie in Großbritannien), 2) auf das Risiko (wie in Spanien / riesgos, Großbritannien / risks und auch in Deutschland / Gefährdungsbeurteilung), auf die Bedingungen (bzw. die Arbeitsumgebung - wie in den skandinavischen Ländern/ Arbeitsmiljö) oder – zumindest auf betrieblicher Ebene häufiger praktiziert – die Chancen (well-being; Trivsel). Der (psychosoziale) Belastungsbegriff, der in der deutschen Arbeitsschutz-Community neutral gemeint, aber im Alltagsverständnis nicht so aufgefasst wird, ist in der Hinsicht zu überdenken, ob er dazu geeignet ist, um auf betrieblicher Ebene Akzeptanz zu schaffen, den Prozess zu betonen und die Bedeutung der *Arbeitsbedingungen* im Vergleich zu den individuellen Anteilen adäquat hervorzuheben.

Die Fokussierung der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen auf die Bestandsaufnahme ist um eine stärkere Prozesssicht zu erweitern: Die interviewten Vertreter der Arbeitsschutzaufsicht benannten übereinstimmend als großes Problem die in der betrieblichen Praxis der Gefährdungsbeurteilung häufig beobachtete Fokussierung auf die *Bestandsaufnahme* von Belastungen statt auf die *Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen*. Mit dieser kritischen Einschätzung einher geht das Plädoyer der Arbeitsschutzexperten für eine Schwerpunktsetzung auf den *Prozess* der Gefährdungsbeurteilung gegenüber einer Akzentuierung der Methodenauswahl. Dabei gilt es auch stärker zu berücksichtigen, dass es sich hier nicht nur um die rein technische Umsetzung von Handlungsvorgaben handelt, sondern um betriebliche Aushandlungs- und Lernprozesse, die teilweise weitreichende Einstellungsänderungen erfordern und entsprechend nur sukzessive zu bewältigen sind. Zudem wird die Wirksamkeitskontrolle der Gefährdungsbeurteilung kaum systematisch durchgeführt und als Lernmöglichkeit verstanden. Wie die Evaluation das organisationale Lernen unterstützen kann, welche Herangehensweisen dafür in Abhängigkeit von der vorhandenen (Arbeitsschutz)Kultur zu wählen sind und durch welche Instrumente und Handlungsempfehlungen dieser Prozess unterstützt werden kann, ist weiter zu vertiefen.

Vorrang der Nutzung des betrieblichen Erfahrungswissens berücksichtigen: In den vier in das Projekt einbezogenen Ländern ist die Nutzung sogenannter objektiver Verfahren durch externe Experten (z.B. Beobachtungsinterviews / Arbeitsanalyseverfahren) zur Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen selten, in den Fallstudien kommen sie gar nicht zum

Einsatz. Die von den Akteuren hierfür angegebenen Gründe waren u.a. das Interesse an der Nutzung des „lokalen“ (betrieblichen) Wissens – etwa per gezielter Befragung der Beschäftigten - und das Interesse daran, den Prozess der Gefährdungsbeurteilung autonom bestimmen zu können, auch wenn punktuell durchaus externe Expertise genutzt wurde. Voraussetzung für eine produktive Nutzung externer Expertise war, dass sie von den betrieblichen Akteuren als kompetent und allparteilich wahrgenommen wurde. Wie eine gelungene Einbindung externer Experten unter verschiedenen Rahmenbedingungen aussehen kann, wie sie - z.B. durch die Entwicklung von Qualitätskriterien – gefördert werden kann und wie externe Experten die Eigenverantwortung im Betrieb für den Prozess langfristig fördern können, ist noch weiter zu untersuchen.

Voraussetzungen für die wirksame Partizipation der Beschäftigten schaffen: Die Beteiligung der Beschäftigten an der Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen im Allgemeinen und speziell an der Gefährdungsbeurteilung psychosozialer Belastungen ist nicht nur an rechtliche Voraussetzungen gebunden - so wichtig diese auch sind. Die Entfaltung einer wirksamen Partizipation erfordert insbesondere eine glaubwürdige Beteiligungskultur, die dazu beitragen kann, gegebenenfalls passive Verhaltensweisen der Beschäftigten zu überwinden, indem sie ihnen die Erfahrung vermittelt, dass ihre Beteiligung tatsächlich wirksam sein kann.

Literatur

- Arbejdstilsynet. (2011). Strategy for working environment efforts up to 2020 - Agreement between the Danish government (Denmark's Liberal Party and the Conservative People's Party), the Social Democratic Party, the Danish People's Party and the Social Liberal Party. Copenhagen: Arbejdstilsynet. Retrieved from <http://engelsk.arbejdstilsynet.dk/> (04.02.2016)
- Beck, D., Richter, G., Ertel, M., & Morschhäuser, M. (2012). Gefährdungsbeurteilung bei psychischen Belastungen in Deutschland. Verbreitung, hemmende und fördernde Bedingungen. *Prävention und Gesundheitsförderung*, 7(2), 115-119.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. (2009). *PRIMA-EF - Leitlinien zum europäischen Handlungsrahmen für psychosoziales Risikomanagement. Ein Handbuch für Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter*. Berlin: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Retrieved from http://www.prima-e.org/uploads/1/1/0/2/11022736/baua-who_prima_german_version.pdf (04.02.2016)
- CIPD. (2012). *Absence Management 2012*. London: Chartered Institute of Personnel and Development. Retrieved from https://www.simplyhealth.co.uk/shcore/sh/content/pdfs/cipd_survey_2012.pdf (04.02.2016)
- CIPD. (2014). *Absence Management 2014*. London: Chartered Institute of Personnel and Development. Retrieved from https://www.cipd.co.uk/binaries/absence-management_2014.pdf (04.02.2016)
- EPSU. (2012). *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*. Brussels: European Federation of Public Service Unions. Retrieved from http://www.epsu.org/IMG/pdf/EPSU_Final_report_on_Labour_Inspection_Services.pdf (04.02.2016)
- Ertel, M., & Stiljanow, U. (2009). Bekämpfung psychosozialer Risiken am Arbeitsplatz – Politischer Kontext und sozialer Dialog in der erweiterten EU. *Arbeit*, 4, 353-365.
- ETUC - CES. (2013). *Health, Safety and Risk Prevention. Improving information, consultation and participation in enterprises*. Brussels: European Trade Union Confederation. Retrieved from

- https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/ces-brochure_safety_reps-uk.pdf (04.02.2016)
- EU-OSHA. (2013). *Qualitative post-test evaluation of ESENER: national overview report - United Kingdom*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from <https://osha.europa.eu/en/resources/qualitative-post-test-evaluation-of-esener-overview-report/national-overview-report-uk.pdf> (04.02.2016)
- European Commission. (2011). *Commission staff working paper. Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work related stress*. Brussels: European Commission. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6560&langId=en> (04.02.2016)
- Faber, U. (2004). *Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten des § 3 ArbSchG. Organisations- und Verfahrenspflichten, materiellrechtliche Maßstäbe und die rechtlichen Instrumente ihrer Durchsetzung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Flick, U. (2011). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. (4. Auflage). Reinbek: Rowohl.
- Formazin, M., Burr, H., Aagestad, C., Tynes, T., Thorsen, S. V., Perkio-Makela, M., . . . Vermeylen, G. (2014). Dimensional comparability of psychosocial working conditions as covered in European monitoring questionnaires. *BMC Public Health*, 14, 1251.
- Frick, K. (2011). Worker influence on voluntary OHS management systems – A review of its ends and means. *Safety Science*, 49(7), 974-987.
- Frick, K. (2012). Country Report Sweden. In D. Walters, E. Wadsworth & M. Quinlan (Eds.), *Analysis of the determinants of workplace occupational safety and health practice in a selection of EU member states* (S. 96-113). Cardiff, UK: Cardiff University.
- Frick, K. (2013). Work environment dialogue in a Swedish municipality - strengths and limits of the Nordic work environment model. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 3(1), 69-94.
- Garvayo, J. R. (2014). Evaluación de riesgos psicosociales en entidad bancaria: inadecuación del método utilizado para negar la existencia de riesgo alguno. *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, 376, 159-162.
- Haas, D. (im Druck). *Die Partizipation der Beschäftigten im spanischen und deutschen Arbeitsschutzrecht*. Berlin: Nomos.
- Hansen, T., Lidsmoes, L. C., Laursen, P., Mathiassen, L., Jensen, A.-M., Raby, C. S., . . . Harðarson, S. (2015). *Psychosocial working environment: Workplace Inspection of the psychosocial working environment in the Nordic countries*. Copenhagen: Nordic

- Council of Ministers. Retrieved from <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:795004/FULLTEXT01.pdf> (04.02.2016)
- Hofmann, M. (2014). *Gefährdungsbeurteilung durch den Arbeitgeber bezüglich psychischer Belastungen am Arbeitsplatz. Ein innereuropäischer Vergleich.* Berlin: Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde.
- HSE. (2007). *Managing the causes of work-related stress. A step-by-step approach using the Management Standards.* London: HSE Books. Retrieved from <http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg218.pdf> (04.02.2016)
- INSHT. (2009). *Experiencias en intervención psicosocial - Más allá de la evaluación del riesgo.* Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- INSHT. (2011). *VII Encuesta national de condiciones de trabajo 2011.* Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Johnson, J. V., & Hall, E. M. (1988). Job strain, work place social support, and cardiovascular disease: a cross-sectional study of a random sample of the Swedish working population. *American Journal of Public Health, 78*(10), 1336–1342.
- Karageorgiou, A. (2000). Risk assessment in four member states of the European Union. In K. Frick, P. L. Jensen, M. Quinlan & T. Wilthagen (Eds.), *Systematic Occupational Health and Safety Management. Perspectives on an international development* (pp. 251-284). Amsterdam Pergamon Press.
- Kompier, M. A., Cooper, C. L., & Geurts, S. A. (2000). A multiple case study approach to work stress prevention in Europe. *European Journal of Work and Organizational Psychology, 9*(3), 371-400.
- Kothe, W. (2005). *Die Stärkung der Partizipation der Beschäftigten im betrieblichen Arbeitsschutz.* Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Kothe, W. (2011). Psychische Belastungen und arbeitsbedingter Stress – Mögliche rechtliche und sonstige Regulierungen. In L. Kamp & K. Pickshaus (Eds.), *Regelungslücke psychische Belastungen schließen* (S. 10 – 67). Köln.
- Kristensen, T. S., Hannerz, H., Høgh, A., & Borg, V. (2005). The Copenhagen Psychosocial Questionnaire-a tool for the assessment and improvement of the psychosocial work environment. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health, 31*(6), 438-449.
- Langhoff, T., & Satzer, R. (2010). Erfahrungen zur Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung bei psychischen Belastungen. *Arbeit, 19*(4), 267-282

- Larisch, J. (2009). *Arbeitsschutz und ökonomische Rationalität. Ansätze und Grenzen einer „Verbetrieblichung“ von Sicherheit und Gesundheitsschutz*. Berlin: edition sigma.
- Lenhardt, U., & Ertel, M. (2012). Beteiligungsorientierung in der präventiven betrieblichen Gesundheitspolitik. In R. Rosenbrock & S. Hartung (Eds.), *Handbuch Partizipation und Gesundheit* (S. 154-171). Bern: Verlag Hans Huber.
- Lenhardt, U., Ertel, M., & Morschhäuser, M. (2010). Psychische Arbeitsbelastungen in Deutschland: Schwerpunkte – Trends – betriebliche Umgangsweisen. *WSI Mitteilungen*, 7, 335-342.
- Llorens, C., & Moncada, S. (2014). *Drivers and barriers for participative psychosocial risk prevention processes*. Barcelona: ISTAS-CCOO.
- Mackay, C. J., Cousins, R., Kelly, P. J., Lee, S., & McCaig, R. H. (2004). ‘Management Standards’ and work-related stress in the UK: Policy background and science. *Work & Stress*, 18(2), 91-112.
- Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse* (11. aktual. und überarb. Aufl.) Weinheim: Beltz.
- Menéndez, M., Benach, J., & Vogel, L. (2009). *The impact of safety representatives on occupational health: A European perspective*. Brussels: ETUI.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2012). *Guía de actuaciones de la inspección de trabajo y seguridad social sobre riesgos psicosociales*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Retrieved from http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS_ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Guia_psicosociales.pdf (04.02.2016)
- Moncada, S., Llorens, C., Moreno, N., Rodrigo, F., & Landsbergis, P. (2011). CC.OO. (“Comisiones Obreras”) – ISTAS (Union Institute of Work, Environment and Health) participatory action plan for a healthier work organization: A case study. *Safety Science*, 49(4), 591-598.
- Moncada, S., Pejtersen, J. H., Navarro, A., Llorens, C., Burr, H., Hasle, P., & Bjorner, J. B. (2010). Psychosocial work environment and its association with socioeconomic status: A comparison of Spain and Denmark. *Scandinavian Journal of Public Health*, 38(3), 137-148.
- Nielsen, K. (2013). Review article: how can we make organizational interventions work? Employees and line managers as actively crafting interventions. *Human Relations*, 66(8), 1029-1050.

- Nübling, M., Burr, H., Moncada, S., & Kristensen, T. S. (2014). COPSOQ International Network: Co-operation for research and assessment of psychosocial factors at work. *Public Health Forum*, 22(1), 18.e11–18.e13.
- Ollé-Espluga, L., Menéndez-Fuster, M., Muntaner, C., Benach, J., Vergara-Duarte, M., & Vázquez, M. L. (2014). Safety representatives' views on their interaction with workers in a context of unequal power relations: An exploratory qualitative study in Barcelona (Spain). *American Journal of Industrial Medicine*, 57(3), 338-350.
- Pflüger, J., Pongratz, H., & Trinczek, R. (2010). Methodische Herausforderungen arbeits- und industriesoziologischer Fallstudienforschung. *Arbeits- und industriesoziologische Studien*, 3(1), 5-13.
- Prevent. (2006). *Organisation of external protective and preventive services in 15 Member States of the European Union. Study conducted by Prevent with the support of Mensura External Service for Prevention and Protection at Work*. Retrieved from <https://www.prevent.be/sites/default/files/summary.pdf> (04.02.2016)
- Przyborski, A., & Wohlrab-Sahr, M. (2010). *Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch* (3. korrigierte Auflage). München: Oldenbourg Verlag.
- Rial-González, E., Cockburn, W., & Irastorza, X. (2010). *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER)*. Luxembourg: EU-OSHA.
- Robinson, A. M., & Smallman, C. (2013). Workplace injury and voice: a comparison of management and union perceptions. *Work, Employment & Society*, 27(4), 674-693.
- Schein, E. H. (1985). *Organisational culture and leadership: A dynamic view*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Schippmann, C. (2008). *Betriebliche Mitbestimmungskulturen in Großbritannien, Spanien, Schweden, Frankreich und Ungarn*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schmitt, B., & Hammer, A. (2015). Für welche betrieblichen Kontexte ist der Prozess der Gefährdungsbeurteilung anschlussfähig? *WSI Mitteilungen*, 3, 1-11.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday Currency.
- Siegrist, J. (1996). Adverse health effects of high-effort/low-reward conditions. *Journal of Occupational Health Psychology*, 1(1), 27.
- SLIC. (2012). *SLIC Inspection Campaign 2012. Final Report*. Brussels: The Committee of Senior Labour Inspectors. Retrieved from http://188.11.104.53/cciaa/data/docs/SLIC%20-%202012_Final_report-1.pdf (04.02.2016)

- The Swedish Work Environment Authority. (2002). *Systematic work environment management and stress: provisions of the Swedish Work Environment Authority on systematic work environment management, together with general recommendations on the implementation of the provisions*. Stockholm: The Swedish Work Environment Authority.
- TUC. (2012). *Focus on health and safety: Trade union trends survey - TUC biennial survey of safety reps 2012*. London: Trades Union Congress. Retrieved from <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/tucfiles/Focus-on-health-and-safety.pdf> (04.02.2016)
- TUC. (2014). *Focus on health and safety: Trade union trends survey*. London: Trades Union Congress. Retrieved from <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/HealthandSafetySurvey2014.pdf> (04.02.2016)
- Vassy, C., & Keller, R. (2010). Cross national qualitative health research. In I. Bourgeault, R. Dingwall & R. De Vries (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Methods in Health Research* (S. 621-639). London: SAGE Publications Ltd.
- Vitols, S. (2010). *The European Participation Index (EPI): A tool for cross-national quantitative comparison: Background paper*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Walters, D. (2011). *Contract to assess the potential impact of emerging trends and risks on labour inspection methodologies in the domain of occupational health and safety (the NERCLIS* Project), Volume 2*. Cardiff: Cardiff University.
- Walters, D., & Frick, K. (2000). Worker participation and the management of occupational health and safety. In K. Frick, P. L. Jensen, M. Quinlan & T. Wilthagen (Eds.), *Systematic occupational health and safety management: perspectives on an international development*. (S. 43-67). Oxford: Pergamon Press.
- Walters, D., Wadsworth, E., & Quinlan, M. (2012). *Analysis of the determinants of workplace occupational safety and health practice in a selection of EU member states*. Cardiff: Cardiff University.
- Walters, D., Wadsworth, E., & Quinlan, M. (2013). *Analysis of the determinants of workplace occupational safety and health practice in a selection of EU member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Yin, R. K. (2003). *Case studies research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

