WISO

Aktuelle Fragen des ArbeitnehmerInnenschutzes – Neue Befunde zur Kontrolltätigkeit des Arbeitsinspektorats und zur Umsetzung der Evaluierung psychischer Belastungen

1.	Einleitung	42
2.	Aufgabenvielfalt der Arbeitsinspektion	42
3.	Empirische Befunde	46
	3.1 Ergebnisse zum Themenbereich Evaluierung psychischer Belastungen	46
	3.2 Ergebnisse zum Themenbereich Arbeitsinspektion	53
4.	Resümee	58

Matthias Specht-Prebanda

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) Linz

Reinhard Haider,

Eva Mandl

Abteilung Arbeitsbedingungen der Arbeiterkammer Oberösterreich

Auszug aus WISO 2/2018

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
Volksgartenstraße 40
A-4020 Linz, Austria
Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889
E-Mail: wiso@isw-linz.at
Internet: www.isw-linz.at

41

1. Einleitung

Sichtweisen von Betriebsratsvorsitzenden und Sicherheitsvertrauenspersonen

Der ArbeitnehmerInnenschutz ist immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Im aktuellen Regierungsprogramm überwiegt ein kritischer Standpunkt unter dem Begriff der „Deregulierung" gegenüber dem ArbeitnehmerInnenschutz. Besonders die Schwächung der Arbeitsinspektion scheint ein Ziel der aktuellen Regierung zu sein. Auch andere Aspekte des ArbeitnehmerInnenschutzes sollen auf Kosten der Gesundheit der Arbeitnehmer/-innen überdacht werden; so lautet eine Forderung des Regierungsprogramms, den ArbeitnehmerInnenschutz auf den „Stand der Praxis" zu reduzieren anstatt auf den „Stand der Technik".[1] Eine vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) durchgeführte Studie zeigt, wie die unterschiedlichen betrieblichen AkteurInnen im ArbeitnehmerInnenschutz, Betriebsratsvorsitzende (BRV) und Sicherheitsvertrauenspersonen (SVP), mit der Institution Arbeitsinspektion (AI) interagieren und wie sie die Evaluierung psychischer Belastungen – ein relativ neuer Aspekt des ArbeitnehmerInnenschutzes – beurteilen.

2. Aufgabenvielfalt der Arbeitsinspektion

die Arbeitsinspektion als Institution des ArbeitnehmerInnenschutzes

Das Arbeitsinspektorat ist eine wichtige Institution im österreichischen ArbeitnehmerInnenschutzsystem. Schon vor über 100 Jahren wurden in Österreich die ersten ArbeitsinspektorInnen eingesetzt. Schon damals wurde die Notwendigkeit erkannt, gesetzliche Regelungen zum Schutz der ArbeitnehmerInnen zu verankern und deren Einhaltung durch ein unabhängiges Organ zu überwachen. Die Arbeitsinspektion ist die größte gesetzlich beauftragte Organisation zur Bekämpfung von Defiziten im Sicherheits- und Gesundheitsschutz bei der Arbeit in Österreich und trägt so zur Vermeidung von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen bei.[2]

Die Arbeitsinspektion hat die Aufgabe, die ArbeitgeberInnen bei der Erfüllung von ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen zu beraten und zu kontrollieren. Bei groben oder sich wiederholenden Übertretungen kann von der Behörde ein Strafantrag gestellt werden. Im Regelfall werden zunächst Mängel schriftlich beanstandet, die das Unternehmen innerhalb einer bestimmten Frist beheben sollte. Erst wenn sich im Zuge einer Nachkontrolle herausstellen

sollte, dass die Mängel nicht behoben wurden, werden Strafen verhängt. Dass Unternehmen durch ein scheinbar überbordendes ArbeitnehmerInnenschutzsystem überfordert seien oder zu häufig gestraft werden, ist einerseits aus arbeitsrechtlicher Dimension entsprechend zu relativieren, da *„die Arbeitnehmerschutzbestimmungen in vielen Betrieben einen entsprechenden Spielraum für die betriebliche Umsetzung bieten, wobei häufig mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen"*[3], andererseits kann von einer überbordenden Strafkultur nicht die Rede sein, wenn man sich die tatsächlichen Strafanzeigen ansieht.

die Arbeitsinspektion berät bevor sie straft

Inhaltlich gliedert sich der ArbeitnehmerInnenschutz auf technischen ArbeitnehmerInnenschutz, Arbeitszeitschutz und Verwendungsschutz. Nicht geprüft werden von der Arbeitsinspektion die Korrektheit der Entlohnung und andere arbeitsverfassungsrechtliche Aspekte.

Immer wieder Angriffe auf das Arbeitsinspektorat

Trotz dieser zentralen Funktion wird in den letzten Jahren der Druck auf die Arbeitsinspektion hin zu mehr „Beraten STATT Strafen" immer lauter. Diese Forderungen werden in regelmäßigen Abständen immer wieder sehr gezielt von Wirtschaftsseite formuliert. Den bisherigen Tiefpunkt in dieser Auseinandersetzung erreichte zu Beginn des Jahres 2017 ein medial sehr stark lancierter und vom damaligen Wirtschaftsminister aufgegriffener Fall rund um ein Wiener Waxing-Studio.[4]

die Wirtschaftsseite will das Arbeitsinspektorat schwächen

Aber nicht nur dieser Fall zeigt die immer wieder stattfindenden Angriffe auf den ArbeitnehmerInnenschutz in Österreich. Sieht man sich das von der schwarz/türkis-blauen Bundesregierung formulierte Regierungsprogramm vom Dezember 2017 an, so finden sich hier zahlreiche Hinweise und Vorhaben, die zu einer Schwächung des heimischen ArbeitnehmerInnenschutzes beitragen. So bricht die Beraten-STATT-Strafen-Doktrin mit dem Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der EU-Rahmenrichtlinie.[5] Die Arbeitsinspektion berät ohnehin schon derzeit, bevor sie Strafanträge stellt. Es gilt der Grundsatz „Beraten VOR Strafen". Die ILO legt im Übereinkommen Nr. 81 „wirksame Sanktionen" fest.[6]
Bei „Beraten STATT Strafen" würden daher dieses Übereinkommen und die EU-Rahmenrichtlinie (Art. 4 Abs. 2 RL 89/391EWG),

die Regierung läuft Gefahr, mit internationalen …

… Übereinkommen zu brechen

die Mitgliedsstaaten für eine angemessene Kontrolle und deren Überwachung verpflichtet, gebrochen werden.[7]

die Arbeitsinspektion ist personell unterbesetzt

Aber nicht nur hier bricht Österreich mit dem ILO-Übereinkommen, auch bei der Anzahl der ArbeitsinspektorInnen ist die Arbeitsinspektion personell unterbesetzt. Richtwert für industrielle Marktwirtschaften ist, dass ein Aufsichtsbeamter/eine -beamte 10.000 ArbeitnehmerInnen zu betreuen hat. In Österreich betreut ein/-e ArbeitsinspektorIn 10.607 ArbeitnehmerInnen.[8]

Zudem sollen Beauftragte in Unternehmen und der öffentlichen Hand reduziert werden.[9] Es geht aus dem Regierungsprogramm bis auf die Abschaffung von Jugendvertrauensräten/-rätinnen nicht explizit hervor, welche Beauftragten damit konkret gemeint sind. Sollte die Regierung aber die Abschaffung bestimmter Beauftragter, wie etwa die Sicherheitsvertrauenspersonen, umsetzen, würde sie gegen EU-Recht und internationale Abkommen verstoßen.

Keine Rede von Kriminalisierung und überzogenen Strafen

Der Vorwurf von zu häufigen Strafen stimmt nicht!

Die Tätigkeit des Arbeitsinspektorats ist in den letzten Jahren von Seiten der Wirtschaftskammer unter dem Motto „Beraten statt Strafen“ und eines medial gehypten Falles zu Beginn des Jahres 2017 sehr stark unter Druck geraten. Zur Beratung stehen innerbetriebliche Sicherheitsfachkräfte, ArbeitsmedizinerInnen oder andere ExpertenInnen zur Verfügung. Überbetrieblich berät die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA). Beraten vor Strafen ist jetzt schon gelebte Praxis. Dem Arbeitsinspektorat wird vorgeworfen, zu häufig Strafen zu verhängen.

Der Tätigkeitsbericht[10] der Arbeitsinspektion für die Jahre 2015/2016 aus 2017 zeigt, dass die Aufregung um ein scheinbar zu restriktives Vorgehen den Fakten nicht standhält. Diesem Bericht kann entnommen werden, dass zwar einerseits die Zahl der Kontrollen, festgestellten Übertretungen und schriftlichen Aufforderungen deutlich angestiegen, die Zahl der Strafanzeigen andererseits zurückgegangen ist. 116.481 festgestellten Übertretungen stehen 1.996 Strafanzeigen gegenüber. Derart wenige Strafanzeigen gab es 2006 (1.955) bei lediglich der Hälfte an Übertretungen (63.296). Demnach führt nur jede 58. Übertretung zu einer Strafanzeige (1,7 Prozent aller Fälle).

nur jede 58. Übertretung führt zu Strafanzeige

Aus der europaweiten Befragung von Unternehmen (ESENER-2)

aus dem Jahr 2013 geht hervor, dass Rechtsvorschriften mit 87 Prozent das Hauptmotiv für ArbeitgeberInnen in Österreich sind, für sichere und gesunde Arbeitsplätze zu sorgen.[11]

Evaluierung psychischer Belastungen

Evaluierung psychischer Belastungen seit 2013 verpflichtend

Ein wesentlicher Bestandteil des ArbeitnehmerInnenschutzes ist die Evaluierung psychischer Belastungen, die seit 2013 verpflichtend ist.[12] Durch die Novelle wurde der ArbeitnehmerInnenschutz dezidiert um den Aspekt der psychischen Gesundheit ergänzt. Vor der Gesetzesnovelle 2013 befasste sich der ArbeitnehmerInnenschutz vor allem mit technischen Schutzmaßnahmen, um Unfälle zu verhindern oder zumindest zu reduzieren, welche die physische Gesundheit gefährdeten – wenn auch die psychische Gesundheit mitgemeint wurde, wurde sie erst durch die Novelle als eigener Bereich des ArbeitnehmerInnenschutzes benannt. Der aktuelle Fehlzeitenreport des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung bietet eine mögliche Erklärung, warum es zu dieser Novelle kam: Seit Mitte der 90er-Jahre hat sich die Anzahl der Krankenstandstage infolge psychischer Erkrankungen beinahe verdreifacht. Alleine in Oberösterreich haben sich beispielsweise die Krankenstandsfälle aufgrund psychischer Erkrankungen seit 2007 in etwa verdoppelt (von 11.419 im Jahr 2007 auf 20.660 im Jahr 2016).[13] Eine eindrucksvolle Entwicklung, die sich laut dem Institut für höhere Studien auch bei den Pensionen fortsetzt: Immerhin ein Viertel der BezieherInnen von Invaliditätspensionen und etwa die Hälfte der InvaliditätspensionsbezieherInnen beziehen diese aufgrund von psychischen Erkrankungen. Bei Frauen sind somit psychische Erkrankungen die häufigste Ursache für eine krankheitsbedingte Pension.[14] Durch die Evaluierung psychischer Belastungen werden Arbeitsplätze – und nicht Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – dahingehend bewertet, welchen Belastungen die Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz ausgesetzt werden. Arbeitsbedingte psychische Erkrankungen sind kein Zeichen von Schwäche oder fehlender Motivation seitens der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern ein Zeichen von krankmachenden Bedingungen und belastenden Arbeitstätigkeiten.

Was sind psychische Belastungen?

Psychische Belastung ist nach der Norm ÖNORM EN ISO 10075 „die Gesamtheit aller erfassbaren Einflüsse, die von außen auf

den Menschen zukommen und diesen psychisch beeinflussen“[15]. Psychische Belastung führt nicht zwingend zu einer psychischen Erkrankung, sie kann durchaus gut bewältigt werden und keine schwerwiegenden Folgen hinterlassen.

Aufgrund der breiten Definition von psychischer Belastung kann sie in den unterschiedlichsten Bereichen der Arbeit auftreten:
- Arbeitstätigkeit
- Arbeitsmittel
- Arbeitsumgebung
- Arbeitsorganisation

psychische Belastung unterteilt sich in verschiedenste Aspekte

Die Arbeitstätigkeit selbst stellt eine psychische Belastung dar, vor allem, wenn sie unter Zeitdruck bewältigt werden muss. Die Arbeitsmittel (von Maschinen bis zur Software) können schwer zu bedienen, fehleranfällig oder veraltet sein. Die Arbeitsumgebung kann aufgrund klimatischer Umstände unangenehm sein, außerdem spielen Beleuchtung und Lärm eine große Rolle bei der Gestaltung der Arbeitsumgebung. Die Arbeitsorganisation beschreibt vor allem den zwischenmenschlichen Aspekt der Arbeit, fehlende Unterstützung und Anerkennung sind besonders belastend. Darüber hinaus können besondere Gegebenheiten wie Mobbing oder körperliche Gewalt eine besondere Belastung am Arbeitsplatz darstellen.

3. Empirische Befunde

Die vorgestellten Ergebnisse beruhen auf zwei Online-Befragungen, die im Sommer 2017 unter Betriebsratsvorsitzenden und Sicherheitsvertrauenspersonen in Oberösterreich durchgeführt wurden. Etwa 550 Betriebsratsvorsitzende und etwa 1300 Sicherheitsvertrauenspersonen beteiligten sich an den Erhebungen. Zusätzlich wurden eine Fokusgruppe mit Betriebsratsvorsitzenden und eine Fokusgruppe mit Sicherheitsvertrauenspersonen organisiert.[16]

3.1 Ergebnisse zum Themenbereich Evaluierung psychischer Belastungen

3.1.1 Fokusgruppenergebnisse

Psychische Arbeitsbelastungen wurden in beiden Fokusgruppen als zentrale Themen des Arbeitsalltags aufgefasst – und zwar branchenübergreifend. Die projektbezogene Arbeit und damit verbundene Herausforderungen wie häufige Terminüberschrei-

psychische Belastungen in Betrieben wichtiges Thema

tungen aufgrund von eng kalkulierten Fristen ist nicht nur etwa im IT-Bereich, sondern auch in der Baubranche oder – in etwas gewandelter Form – im Krankenhausbereich eine dringliche Problematik. Sowohl BRV als auch SVP berichten von Beschäftigten, die unter diesem Druck krank werden und – so häufig gebrauchte Formulierungen – „ins Burn-out kommen" oder „ins Burn-out gehen".

Ein Arbeiterbetriebsrat fasste die Diskussion wie folgt zusammen:

> *„Ich glaube, alle Themen, die wir bis jetzt aufgezählt haben, könnt man herunterbrechen auf eines eigentlich: psychische Belastung. Ob es jetzt Arbeitszeit ist, Arbeitsdruck generell, denn um was geht es denn eigentlich? Du sollst mehr produzieren in kürzester Zeit, mit weniger Personal, auf das läuft es letztendlich hinaus bei den meisten Firmen." (Fokusgruppe 1, Abs. 24)*

Vor allem in der Betriebsratsfokusgruppe ist der Stellenwert psychischer Belastungen kontroversiell und detailliert diskutiert worden. Auf der einen Seite gab es FokusgruppenteilnehmerInnen, welche die Teilnahme des Betriebs als Formalakt erlebten, der ohne Konsequenzen für den weiteren Arbeitsalltag blieb, und die sich dementsprechend über die Evaluierung psychischer Belastungen enttäuscht zeigten:

> *„Bei uns ist es auch so ähnlich gegangen, wir haben sie [die Evaluierung] vor ein paar Jahren schon gehabt. Woran es bei uns gescheitert ist – so war die Aussage – war Zeit und Geld. Für das haben sie keine Zeit. Wir sind da, um zu produzieren. Es schaut sich dann auch keiner mehr an. Der Arbeitsinspektor hat einmal nachgefragt und die Sicherheitsfachkraft und das wars [...]" (Fokusgruppe 1, Abs. 27).*

gesetzliche Vorgaben bei der Evaluierung unzureichend

Auf der anderen Seite gab es TeilnehmerInnen, die von ernsthaften und durchaus aufwändigen Bemühungen berichteten, die aber immer wieder durch den hohen Veränderungsdruck im Unternehmen ausgehöhlt werden. Zudem wurde bemängelt, dass das Gesetz zwar den Unternehmen eine Evaluierung der psychischen Belastungen vorschreibt, aber es keinerlei Instrumente zur Überprüfung hinsichtlich getroffener Gegenmaßnahmen in die Hand gibt:

> *„Es gibt die Vorgabe von Gesetzesseite, die Firmen müssen*

eine Evaluierung machen, die machen Evaluierungen, dann werden Workshops gemacht und Arbeitspakete definiert. Aber ob wirklich irgendwo dann eine Verbesserung stattfindet, das kontrolliert kein Mensch mehr. Ich glaube, dass die gesetzlichen Vorgaben halt nur die Hälfte dessen abdecken, was eigentlich notwendig wäre." (BRV, Fokusgruppe 1, Abs. 29)

In der Fokusgruppe der Sicherheitsvertrauenspersonen blieben die Aussagen zum Evaluierungsprozess eher allgemein und waren weniger kontroversiell. Nur zwei Teilnehmer konnten Details aus dem Evaluierungsprozess nennen und bewerteten diesen vorsichtig positiv.

3.1.2 Ergebnisse der Befragungen

Zum Befragungzeitraum im Sommer 2017 war das Gesetz zur Evaluierung psychischer Belastungen bereits mehr als vier Jahre in Kraft. Die Befragungsergebnisse zeigen zunächst die unterschiedliche Geschwindigkeit, mit der bis dahin die Evaluierung psychischer Belastungen in Angriff genommen wurde, indem immerhin etwa ein Zehntel der Betriebsratsvorsitzenden angab, dass mit dem Prozess noch nicht einmal begonnen wurde. Es ist davon auszugehen, dass von diesem Teil der Unternehmen der Prozess auch in weiterer Zukunft nicht umgesetzt werden wird, sofern kein weiterer Anstoß dafür gegeben wird.

Tabelle 1: Umsetzungsstadium der Evaluierung psychischer Belastungen nach Angaben der BRV

	Anzahl Beschäftigte			
Umsetzungsstadium	bis 49	50-249	250 plus	Gesamt
Noch nicht begonnen	**38%**	15%	5%	14%
Planungsstadium	7%	6%	2%	5%
Erhebungsphase	11%	11%	17%	13%
Maßnahmenausarbeitung/ Umsetzung	30%	44%	50%	44%
Evaluierungsphase	4%	**15%**	**17%**	15%
Kann ich nicht sagen	11%	9%	8%	9%

(n=522, Antworten für alle Befragten und getrennt nach Betriebsgröße)

Wie Tabelle 1 zeigt, befanden sich die Unternehmen zum Befragungszeitraum meist in der Phase der Maßnahmenumsetzung, relevante Gruppen steckten aber auch noch in der Phase der Erhebung bzw. Feststellung der Belastungen oder der Erarbeitung von Maßnahmen.[17]

in Kleinbetrieben häufiger keine Evaluierung gemacht

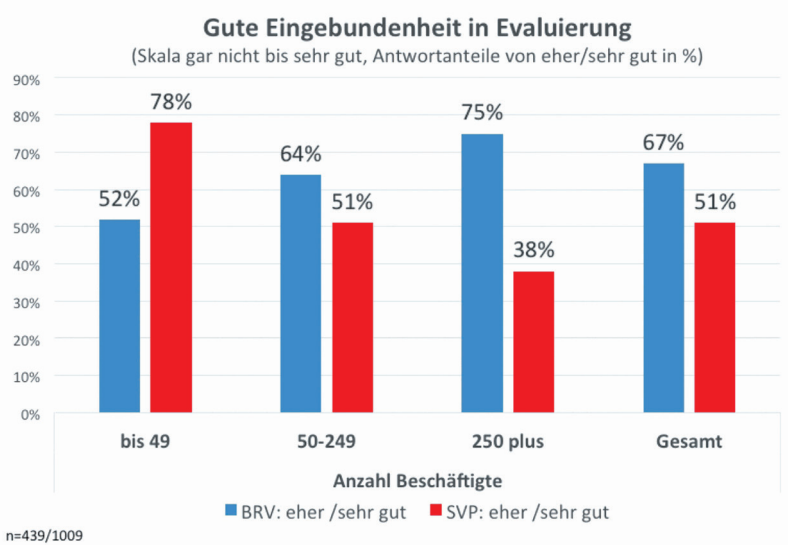
Die Betrachtung nach Betriebsgrößen zeigt zudem, dass vor allem in Klein- und Mittelbetrieben bislang vergleichsweise häufig auf die Evaluierung verzichtet wurde, obwohl auch für diese eine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht. In Großbetrieben dagegen wurde diese in der überwiegenden Mehrheit der Fälle zumindest formal in Angriff genommen.

Als Hinweise für Qualität und Professionalität der Durchführung der Evaluierung wurde in der Studie unter anderem nach der Einbeziehung externer Experten/Expertinnen, der Art der verwendeten Instrumente, nach der Qualität der Einbeziehung des Betriebsrats oder der Sicherheitsvertrauensperson sowie generell nach dem Stellenwert, den das Unternehmen diesem Prozess gab beziehungsweise gibt, gefragt.

BRV und SVP unterschiedlich gut in Evaluierung eingebunden

Die BRV sprachen zu mehr als zwei Dritteln von der Einbeziehung externer Expertise in den Evaluierungsprozess. Allerdings gibt es einen sehr deutlichen Unterschied zwischen Mittel- und Großbetrieben auf der einen und Kleinbetrieben auf der anderen Seite. Bei Letzteren wurde nur in etwa einem Drittel der Fälle eine Expertin einbezogen. Die Angaben der SVP weichen bei dieser Frage stark von denen der BRV ab. Von den Erstgenannten sprachen nur 44 % von einer Einbeziehung Externer und – sehr interessant – 36 % konnten diese Frage nicht beantworten. Dies deutet auf eine deutlich geringere Einbeziehung der SVP in diesem Prozess hin. Zudem ist zu bedenken, dass die BRV eher auf gesamtbetrieblicher und die SVP eher auf Abteilungsebene agieren und sich allein aus diesem Umstand ein anderer Informationsstand ergeben kann.

Grafik 1: Subjektive Beurteilung der Eingebundenheit in den Evaluierungsprozess



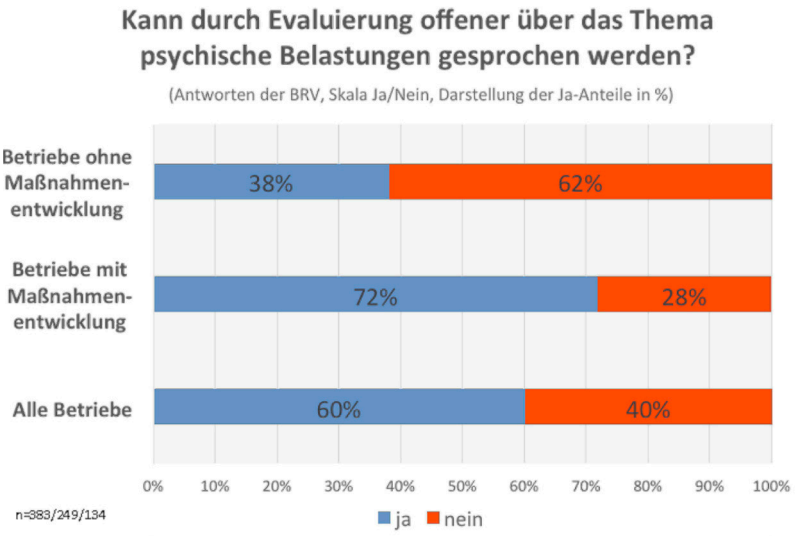
Diese Vermutung wird auch durch die direkte Frage nach der Qualität der Einbeziehung bestätigt. Global betrachtet waren die BRV deutlich häufiger gut oder sehr gut eingebunden als die SVP. Letztere scheinen in vielen Unternehmen noch nicht als AnsprechpartnerInnen für psychosoziale Arbeitsbelastungen erkannt beziehungsweise anerkannt zu sein. Interessant ist allerdings ein gegenläufiger Zusammenhang nach Betriebsgröße: Während in größeren Unternehmen die SVP häufig dagegen nicht gut eingebunden sind, ist dies bei kleineren Betrieben häufig schon der Fall. Dies ist insofern plausibel, da als SVP auch Familienangehörige von BetriebsinhaberInnen als SVP agieren dürfen und/oder es in vielen kleineren Betrieben keinen Betriebsrat gibt. Dieser Befund unterstreicht die Bedeutung der Sicherheitsvertrauenspersonen für den ArbeitnehmerInnenschutz und generell für die Vertretung der Anliegen der ArbeitnehmerInnen gerade in kleineren Betrieben, in denen häufig kein Betriebsrat gebildet wird.

Tendenz zu schnellen Methoden

Die Evaluierung psychischer Belastungen ist letztlich nichts anderes als eine Form der empirischen Sozialforschung mit dem Ziel einer praktischen Veränderung sprich Verbesserung der Arbeitsbedingungen der untersuchten Gruppe. Hinsichtlich der verwendeten Methoden zeigt sich, wie in der empirischen

Sozialforschung generell, eine Tendenz zum zeit- und kostensparenden Fragebogen. Nach Angaben der Betriebsratsvorsitzenden kamen neben dem Fragebogen (zu 63 %) auch noch Gruppendiskussionen (zu 36 %) und Betriebsbegehungen (zu 37 %) zum Einsatz. Systematische Arbeitsplatzbeobachtungen (zu 19 %) oder Einzelinterviews (23 %) fanden dagegen relativ selten Anwendung.

Grafik 2: Zusammenhang zwischen Maßnahmenentwicklung und Sensibilität für das Thema



Damit ist auch schon die Qualität beziehungsweise Ernsthaftigkeit der Durchführung angesprochen. Zum Befragungszeitraum Juli 2017, also mehr als vier Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung, war laut etwa drei Viertel der Befragten (72 % bei den BRV, 75 % bei den SVP) die Evaluierung so weit fortgeschritten, dass zumindest Ergebnisse zu den Problemlagen vorlagen. An dieser Stelle ergeben sich nun deutliche Unterschiede zwischen BRV und SVP, die ja an unterschiedlichen hierarchischen Ebenen angesiedelt sind: Während von den BRV 64 % von einer Maßnahmenentwicklung sprachen, lag dieser Anteil bei den SVP nur bei 41 %. Dieser Unterschied kann einerseits aus der unterschiedlichen Eingebundenheit der beiden Gruppen in den Prozess erklärt werden, andererseits sind sie auch ein Hinweis darauf, dass eine be-

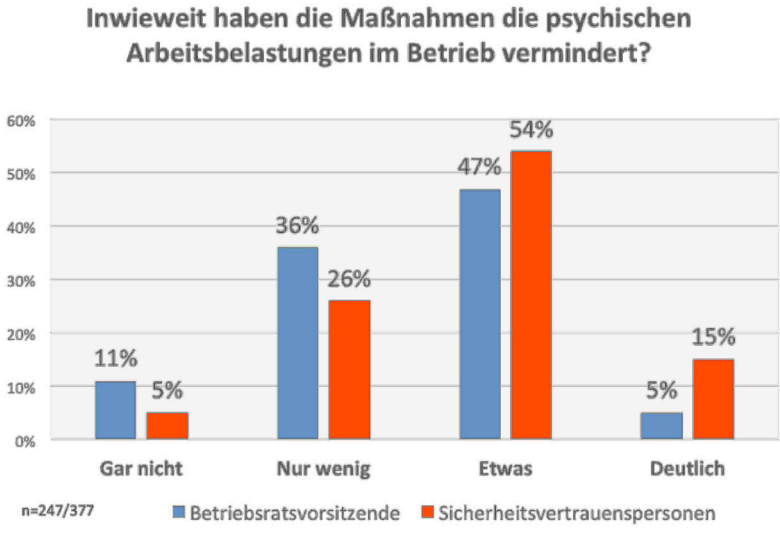
Evaluierung hilft bei Enttabuisierung

gonnene Maßnahmenentwicklung nicht unbedingt gleich an der Basis und in jedem Bereich des Betriebs spürbar ist. Interessant ist aber eines: Es gibt einen klaren Zusammenhang zwischen der Maßnahmenentwicklung und der Offenheit im Betrieb gegenüber dem Thema psychische Belastungen.

Insgesamt betrachtet gaben 60 % der BRV und 54 % der SVP an, dass durch die Evaluierung psychischer Belastungen im Betrieb offener über das Thema gesprochen werden kann. Betrachtet man nur jene Befragten, die gesichert von einer Maßnahmenentwicklung berichten, dann steigt dieser Anteil auf jeweils 72 %.

Dieser Zusammenhang kann dahingehend interpretiert werden, dass durch eine Entwicklung und vor allem innerbetriebliche Kommunikation von Gegenmaßnahmen sich die Situation dahingehend verbessert, dass es für Betroffene einfacher ist, entsprechende Herausforderungen zu thematisieren. Die Schaffung einer betrieblichen Öffentlichkeit kann also zu einer Enttabuisierung der Thematik beitragen und dadurch das Arbeitsleben der Betroffenen erleichtern. Andererseits zeigt sich, dass die Durchführung der Evaluierung ohne eine Kommunikation der Ergebnisse und geplanter Gegenmaßnahmen an der Situation wenig ändert.

Grafik 3: Vorläufige Beurteilung der Wirkung des Evaluierungsprozesses



geteilte Meinung über Effekte der Evaluierung

Auch wenn die Gegenmaßnahmen von der überwiegenden Mehrheit aus beiden Befragtengruppen ausgesprochen positiv bewertet wurden, zeigte sich eine gewisse Skepsis, inwiefern bereits – über eine gewisse Enttabuisierung hinaus – psychische Belastungen reduziert werden konnten (Grafik 3). Zu beachten ist dabei, dass in der Grafik die Antworten jener Teilgruppe dargestellt wurden, bei denen bereits eine Maßnahmenentwicklung im Gang war, die also gewissermaßen den fortgeschrittensten Teil des Samples repräsentiert. Festzuhalten bleibt, dass immerhin in mehr als der Hälfte der Fälle die AkteureInnen des betrieblichen ArbeitnehmerInnenschutzes, die BRV und SVP, davon ausgehen, dass die aus der Evaluierung entwickelten Gegenmaßnahmen die Belastungen für die Beschäftigten zumindest etwas reduziert haben. Das Glas ist also halb leer oder halb voll – beide Sichtweisen sind möglich.

Hier schließt sich der Kreis zu den weiter oben dargestellten Fokusgruppenergebnissen, und es wird nochmals deutlich, dass eine Reduktion psychischer Belastungen nicht als einmaliges Projekt, sondern als ein mittel- bis langfristiger Prozess anzusehen ist, der über die formale Erfüllung gesetzlicher Erfordernisse hinaus eine freiwillige Selbstverpflichtung aller relevanten Akteursgruppen erfordert. Der Wert der Evaluierung besteht nicht zuletzt darin, dass er Betriebe anhält, sich systematisch mit dem Thema zu beschäftigen, und psychische Belastungen als Problem des Betriebs benennt und nicht auf das Individuum abschiebt.

3.2 Ergebnisse zum Themenbereich Arbeitsinspektion

Wie weiter oben ausführlicher dargestellt, stand die Arbeitsinspektion in den letzten Jahren unter starker medialer Kritik. Vor diesem Hintergrund erscheint es interessant, die Sichtweisen von Sicherheitsvertrauenspersonen und Betriebsratsvorsitzenden auf die Thematik darzustellen, ist doch davon auszugehen, dass diese Gruppen mehr mit der Arbeitsinspektion zu tun haben als der/die durchschnittliche MedienkonsumentIn. Die Sichtweise der beiden Befragtengruppen ist natürlich parteilich, ist es doch deren zentrale Aufgabe, auf die Einhaltung gesundheitsförderlicher Arbeitsbedingungen zu schauen. Gleichzeitig ist es aber auch eine Expertensichtweise. Hinzu kommt, dass die SVP vom Arbeitgeber bestellt werden[18], also hier ein gewisses Korrektiv zu den Sichtweisen der BRV besteht.

3.2.1 Ergebnisse der Fokusgruppen

In der Betriebsratsfokusgruppe wurde die Tätigkeit des Arbeitsinspektorats verteidigt und auf dessen Wichtigkeit hingewiesen. Die Kontrollen wurden als genau und seriös erlebt und das mediale Zerrbild der Arbeit dieser Institution zurückgewiesen. Wiederholt wurde auch darauf hingewiesen, dass das Arbeitsinspektorat personell unterbesetzt ist, und es wurde angesichts der aktuellen politischen Situation Sorge um den Bestand der Institution artikuliert:

> *„Also ich glaube auch, dass sie zu wenig Leute sind und vor allem, dass man sie so quasi abstellen möchte. Weil wenn die wegfallen würden, dann verlierst du einfach eine sehr starke Position, dass du gewisse Dinge aufzeigen kannst. […] (Fokusgruppe 1, Abs. 89)*

medialer Diskurs fand in Fokusgruppen kaum Resonanz

Das Arbeitsinspektorat wurde von den TeilnehmerInnen der Fokusgruppe als unterstützende Institution erlebt. Wenn Kritik am Arbeitsinspektorat geübt wurde, dann eher aus einer dem medialen Diskurs entgegengesetzten Perspektive: Es sollte tendenziell eher mehr als weniger Kontrollen geben und die Strafen sollten eher höher als niedriger ausfallen. Kritik wurde von den BRV auch daran geübt, bei Kontrollen nicht ausreichend eingebunden zu sein beziehungsweise mitunter erst danach die Information zu erhalten, dass eine solche stattgefunden hat. Dieser Umstand zeigte sich auch in einer Passage zur Frage, inwiefern Kontrollen des Arbeitsinspektorats in Zukunft nur mehr angekündigt erfolgen sollten:

> *Moderator: Der Wirtschaftsminister hat die Forderung aufgestellt, dass der Arbeitsinspektor in Zukunft nur mehr mit Ankündigung kontrollieren dürfen soll. Wie steht ihr dazu?*
>
> *Josef: Super Idee … für die Wirtschaft!*
>
> *Harald: Für die Wirtschaft.*
>
> *Josef: Ja, weil wie ich gesagt habe, wenn ich weiß, dass der Arbeitsinspektor kommt, dann mach ich auf schöner Wohnen. Dann räum ich etwas zusammen, deck die Leichen, die ich im Keller hab, zu und die Geschichte ist erledigt.*

*Albert: Die Frage ist halt, **bei wem kündigt er sich an?** Beim Unternehmen oder beim Betriebsrat?*

Harald: Na ja, beim Unternehmer.

Albert: Ja eh. Aber wenn es beim Betriebsrat wäre, wär es ja super. Da wär die Forderung ja nicht schlecht. (Fokusgruppe 1, Abs. 98-104)

Der Forderung der Wirtschaft, Kontrollen nur mehr angekündigt durchzuführen, stand man ablehnend gegenüber, aber es wurde eine Art Vorinformation des Betriebsrats gewünscht. Im weiteren Verlauf der Fokusgruppe wurde von einem Teilnehmer auch darauf hingewiesen, dass es eigentlich in der Verantwortung des Arbeitgebers und nicht des Arbeitsinspektorats liege, den Betriebsrat über anstehende Kontrollen zu informieren.

auch Sicherheitsvertrauenspersonen sehen Notwendigkeit für Kontrollen

Auch in der Fokusgruppe der Sicherheitsvertrauenspersonen wurde die mediale Kritik am Arbeitsinspektorat zurückgewiesen und die Wichtigkeit der Kontrollen betont sowie auf einen wichtigen Aspekt bezüglich der Wahrnehmung beziehungsweise Bewertung von Kontrollen hingewiesen:

Thomas: „Kleinlich finde ich sie [die Kontrollen, Anm.] überhaupt nicht, ich glaube, dass es auch ein Problem der Sensibilisierung ist. Eine Firma, die nie ein Sicherheitsbewusstsein gehabt hat, die kann das durchaus als kleinlich empfinden, wenn die sagen, du musst dich da jetzt anhängen. Wenn du jetzt auf dieses Gerüst musst. Bei uns zum Beispiel sehen wir, welche heißen Diskussionen wir mit Kontraktoren haben, wenn Fremdfirmen reinkommen, wenn Bautätigkeiten gewünscht sind. Die müssen natürlich auch unsere Standards erfüllen. […] Es gibt immer wieder Leute, die sich einfach darüber hinwegsetzen und überhaupt kein Sicherheitsbewusstsein haben und sofort sagen: ‚Das haben wir sowieso noch nie gebraucht', ‚Da habe ich keine Zeit dafür.'"(Fokusgruppe 2, Abs. 65)

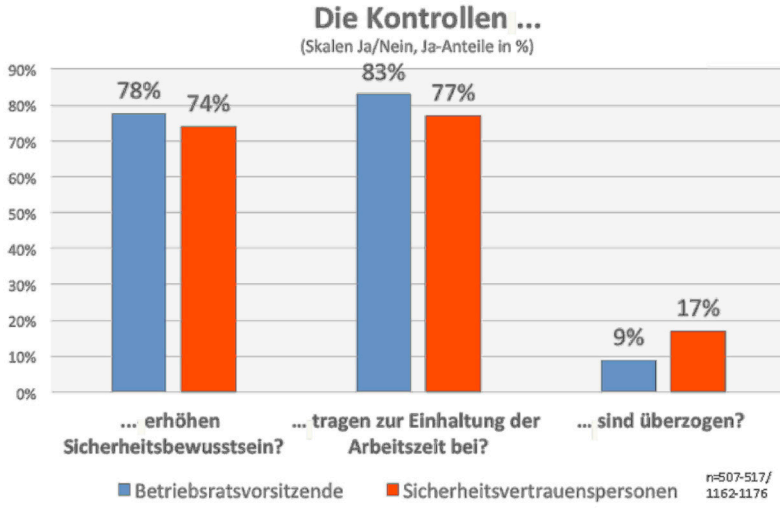
Am Beispiel von Werkvertragsfirmen und Leiharbeitsfirmen, die im Betrieb, in dem die FokusgruppenteilnehmerInnen SVP sind, tätig werden, wurde die Relativität von Sicherheitsstandards diskutiert. Viele dieser Auftragnehmerfirmen würden die Sicher-

heitsstandards, die im Stammbetrieb gelten, unterschreiten und hätten gleichzeitig wenig Bewusstsein dafür. Auch wenn im Rahmen der Studie betroffene Auftragnehmer nicht befragt wurden, lassen diese Aussagen Berichte über ein angeblich überzogenes Vorgehen des Arbeitsinspektorats doch in einem etwas anderen Licht erscheinen.

3.2.2 Ergebnisse der Befragungen

Die betrieblichen Akteure des ArbeitnehmerInnenschutzes scheinen ein Interesse an einer starken Arbeitsinspektion zu haben, die ihrem Kontrollauftrag treu bleibt.

Grafik 4: Beurteilung der Kontrollen des Arbeitsinspektorats



Kontrollen wurden als sinnvoll angesehen

Die überwiegende Mehrheit der befragten BRV und SVP war der Ansicht, dass durch die Kontrollen des Arbeitsinspektorats das Sicherheitsbewusstsein im Betrieb gestärkt wird sowie Arbeitszeitregeln besser eingehalten werden. Nur relativ kleine Befragtenanteile teilten die Meinung, dass die Kontrollen des Arbeitsinspektorats überzogen seien. Bemerkenswert ist nun, dass beide Befragtengruppen ein ähnliches Meinungsbild haben. Bei den SVP ist die Einstellung gegenüber dem Arbeitsinspektorat zudem weitgehend unabhängig davon, ob eine Vorgesetztenfunktion ausgeübt wird (Specht-Prebanda, Kepplinger 2018).

Weiters sprachen sich 91 % der BRV und 78 % der SVP dafür aus, dass weiterhin unangekündigte Kontrollen möglich sind. Selbst unter den Befragten aus Kleinbetrieben mit weniger als 50 Beschäftigten waren 76 bzw. 63 % für die Beibehaltung dieser Möglichkeit.

Tabelle 2: Zufriedenheit mit der Kontrollhäufigkeit gesamt und getrennt nach Betriebsgrößen

Kontrollen sollten …	**BRV** (insgesamt)	Anzahl Beschäftigte			**SVP** (insgesamt)	Anzahl Beschäftigte		
		bis 49	50 bis 249	250 plus		bis 49	50 bis 249	250 plus
häufiger stattfinden?	44%	27%	47%	46%	20%	10%	22%	24%
gleich häufig stattfinden?	51%	62%	48%	49%	69%	70%	65%	71%
weniger häufig stattfinden?	6%	11%	6%	5%	11%	20%	13%	6%

(Angaben in %, n= 548/1326, Rundungsfehler)

eher mehr als weniger Kontrollen gewünscht

Aus den vorliegenden Befragungsdaten lässt sich nicht ableiten, dass zu häufig kontrolliert werde. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein. Immerhin 44 % der Betriebsratsvorsitzenden wünschen häufigere Kontrollen, nur 6 % seltenere Kontrollen. Bei den SVP sind mehr als zwei Drittel der Befragten mit der derzeitigen Kontrollfrequenz zufrieden, aber auch ist der Anteil der Befragten, der mehr Kontrollen befürworten würde, fast doppelt so hoch wie jener, der sich für weniger Kontrollen aussprach.

in Kleinbetrieben skeptischere Haltung gegenüber dem Arbeitsinspektorat

Der Blick ins Detail ergibt jedoch einen vordergründig paradoxen Zusammenhang: Befragte aus Kleinbetrieben, in denen faktisch seltener kontrolliert wird[19], wünschten sich vergleichsweise häufig weniger Kontrollen, während Befragte aus Großbetrieben in der überwiegenden Mehrheit mit der Kontrolldichte zufrieden waren beziehungsweise vergleichsweise häufig auch mehr Kontrollen wünschten.

Für die Einstellung gegenüber dem Arbeitsinspektorat ist also weniger entscheidend, ob man Sicherheitsvertrauensperson oder Betriebsrat ist, als vielmehr, ob man in einem kleinen, einem mittleren oder einem größeren Unternehmen arbeitet.

In Kleinbetrieben scheint das Arbeitsinspektorat und damit der ArbeitnehmerInnenschutz ein gewisses Akzeptanzproblem zu haben. Die Gründe dafür könnten vielfältig sein: Zum einen könnte fehlendes Bewusstsein für den ArbeitnehmerInnenschutz ein Problem darstellten, zum anderen fehlen Kleinbetrieben möglicherweise die zeitlichen und finanziellen Ressourcen für einen modernen ArbeitnehmerInnenschutz, und entsprechende Kontrollen werden daher eher als Bedrohung wahrgenommen. Zudem könnte die häufig fehlende persönliche Erfahrung dazu führen, den medial vermittelten Zerrbildern mehr Glauben zu schenken. Umgekehrt scheint in den Großbetrieben mit guten Vertretungsstrukturen die Arbeitsinspektion ein willkommener Partner, um das Sicherheitsniveau im Betrieb zu verbessern.

Das überwiegend positive Bild muss jedoch durch einen kritischen Aspekt ergänzt werden: Wesentliche Teile der betrieblichen Akteure des ArbeitnehmernInnenschutzes erachten sich bei den Kontrollen als nicht ausreichend eingebunden. So äußerten 58 % der Betriebsratsvorsitzenden und 44 % der Sicherheitsvetrauenspersonen den Wunsch nach mehr Einbeziehung bei den Kontrollen. Dazu passend gaben immerhin 19 % der BRV und 17 % der SVP an, häufig erst im Nachhinein von Kontrollen des Arbeitsinspektorats zu erfahren.

4. Resümee

Die Arbeitsinspektion ist sicher gefordert, auch im eigenen Interesse, die Möglichkeit zu einer verbesserten Kooperation mit Betriebsräten und Sicherheitsvertrauenspersonen auszuloten. Festzuhalten bleibt allerdings, dass für die überwiegende Mehrheit der befragten Betriebsratsvorsitzenden und Sicherheitsvertrauenspersonen die Arbeitsinspektion entscheidend zum Erhalt von Sicherheit und Gesundheit in der Arbeitswelt beiträgt und diese als wichtige überbetriebliche Stütze ihrer betrieblichen Vertretungtätigkeit erachtet.

Bei der Evaluierung psychischer Belastungen haben vor allem Kleinbetriebe einen enormen Aufholbedarf, während bei Großbetrieben die Evaluierung zwar mehrheitlich durchgeführt wurde, aber der Belastungserhebung nicht immer konkrete Gegenmaßnahmen erfolgten.

Um das Potenzial der Evaluierung psychischer Belastungen auszuschöpfen, erscheinen uns fünf Punkte besonders wichtig: Erstens die Herstellung einer innerbetrieblichen Öffentlichkeit, um zu einer Enttabuisierung des Themas beizutragen, zweitens die Institutionalisierung der Evaluierung psychischer Belastungen als wiederkehrenden Prozess und nicht als einmaliges, punktuelles Ereignis, sowie drittens die frühzeitige Einbindung der Belegschaftsvertretungen in den Prozess und hier insbesondere der Sicherheitsvertrauenspersonen, die derzeit nicht gut eingebunden sind. Weiters viertens die Entwicklung und Umsetzung konkreter Lösungsansätze und fünftens eine verbesserte Kontrolle der Umsetzung der Evaluierung im Hinblick auf ihren gesetzlichen Auftrag. Hierbei kann die Arbeitsinspektion, sofern ihr die Ressourcen dafür zur Verfügung gestellt werden, künftig eine zentrale Rolle spielen.

Kontrollen tragen einerseits zur Sicherung und Einhaltung der bestehenden Schutzgesetze bei, andererseits verhindern sie, dass einzelne trittbrettfahrende Unternehmen durch die gezielte Missachtung von Gesetzen sich wettbewerbsverzerrende Vorteile gegenüber jenen Betrieben verschaffen, die sich redlich an die geltenden Rechtsvorschriften und Verordnungen halten. Die Arbeitsinspektion muss auch weiterhin ein Schutzschild vor arbeitsbedingten Gefahren für die ArbeitnehmerInnen in den Betrieben sein und sie muss sich schützend vor jene Betriebe stellen, die gesunde und sichere Arbeitsbedingungen im Betrieb gewährleisten.

Anmerkungen

1. Regierungsprogramm (2017): Zusammen. Für unser Österreich. S. 147.
2. Arbeitsinspektion (2018): Die Arbeitsinspektion. https://www.arbeitsinspektion.gv.at/inspektorat/Kontakt_Service/Die_Arbeitsinspektion/ (abgerufen am 07.05.2018)
3. Heider, Alexander / Schneeberger, Karl (2013): ArbeitnehmerInnenschutzgesetz. Wien: ÖGB-Verlag. 6. Auflage. S. 98.
4. Die Presse (2017): Nächste Runde um „Waxing Lady“: Gewerkschaft kritisiert Mitterlehner. https://www.arbeitsinspektion.gv.at/inspektorat/Kontakt_Service/Die_Arbeitsinspektion/ (abgerufen am 07.05.2018)
5. Regierungsprogramm (2017): Zusammen. Für unser Österreich. S. 147.
6. ILO (1947): Übereinkommen 81. Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c081_de.htm (abgerufen am 07.05.2018)
7. 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. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/

TXT/?uri=CELEX:31989L0391 (abgerufen am 07.05.2018)
8. ILO (1947): Übereinkommen 81. Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c081_de.htm (abgerufen am 07.05.2018)] und ILO (2016): Strategien und Praxis im Bereich der Arbeitsaufsicht. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_esp_3_de.pdf (abgerufen am 07.05.2018)
9. Regierungsprogramm (2017): Zusammen. Für unser Österreich. S. 135.
10. Sozialministerium (2017): Die Tätigkeit der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2015/2016. http://www.arbeitsinspektion.gv.at/cms/inspektorat/download.html?channel=CH3628&doc=CMS1512371864057&permalink=taetigkeitsbericht_ai_2016 (abgerufen am 07.05.2018)]
11. EU-OSHA (2013): ESENER-2. https://osha.europa.eu/en/surveys-and-statistics-osh/esener/2014 (abgerufen am 07.05.2018)
12. ASchG-Novelle (BGBl. I Nr. 118/2012)
13. Leoni, Thomas (2017): Fehlzeitenreport 2017. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
14. Czypionka, Thomas / Lappöhn, Sarah / Pohl, Alina / Röhrling, Gerald (2016): Invaliditätspension aufgrund psychischer Erkrankungen. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
15. Ergonomische Grundlagen bezüglich psychischer Arbeitsbelastung – Teil 1: Allgemeine Aspekte und Konzepte und Begriffe (ISO 10075-1:2017).
16. Zu Details der Befragungen vgl. Specht-Prebanda, Matthias / Kepplinger, Laura (2018): Das Arbeitsinspektorat aus der Sicht des betrieblichen ArbeitnehmerInnenschutzes. Linz: ISW-Forschungsbericht Nr. 73; dies: Umsetzung und Wirkung der Evaluierung psychischer Belastungen aus der Sicht von Betriebsratsvorsitzenden und Sicherheitsvertrauenspersonen.
17. Zwischen den beiden Befragtengruppen BRV und SVP ergibt sich grundsätzlich ein ähnliches Bild, was als Hinweis für die Reliabilität, das heißt die Verlässlichkeit der Angaben, gewertet werden kann. Auffällig ist nur, dass unter den SVP der Anteil, der die Frage nicht beantworten konnte, deutlich höher ist.
18. Die Sicherheitsvertrauensperson muss jedoch vom Betriebsrat bestätigt werden. Zudem haben die Beschäftigten eines Betriebs das Recht, die Sicherheitsvertrauensperson abzusetzen. Dazu bedarf es zwei Drittel der Stimmen.
19. So gaben von den BRV aus Großbetrieben immerhin 23 % an, in den letzten drei Jahren mehr als dreimal kontrolliert worden zu sein. Bei den BRV aus Kleinbetrieben lag dieser Anteil dagegen bei 2 %.