

EU-Sozialpartnervereinbarung Stress am Arbeitsplatz – magere Bilanz nach sieben Jahren

Die vor sieben Jahren entstandene EU-Sozialpartnervereinbarung Stress am Arbeitsplatz hat unter dem Strich wenig positive Wirkung gezeigt. Ein jetzt von der EU-Kommission vorgelegter Evaluierungsbericht kommt zu einer insgesamt sehr verhaltenen Bewertung. Besonders auffallend ist die kritische Bilanz für Deutschland. Die Bundesrepublik gehört zu den wenigen EU-Ländern, in denen gar keine gemeinsamen Aktivitäten der „Sozialpartner“ zustande kamen. Offenbar bedarf es wirksamerer Instrumente zur Verminderung von Stress am Arbeitsplatz.

Die EU-Sozialpartnervereinbarung zu Stress am Arbeitsplatz ist inzwischen sieben Jahre alt. In der betrieblichen Praxis ist sie – zumindest in Deutsch-

land – weit gehend unbekannt. Taugt sie etwas als EU-weites Instrument zur Verminderung von arbeitsbedingten Stress? Konnte sie verbindliche Ver-

einbarungen – in welcher Form auch immer – und eine wirksame Praxis zum Schutz der Beschäftigten inspirieren? Diesen Fragen widmet sich

ein Bericht der EU-Kommission zur Evaluierung der Sozialpartnervereinbarung, der Ende Februar (in englischer Sprache) veröffentlicht wurde („Report on the implementation of the European social partners' Framework agreement on Work-related Stress, 24. 2. 2011, SEC [2011] 241 final).

Im Oktober 2004 hatten sich europäische Arbeitgeber und Gewerkschaften im Rahmen des Sozialen Dialogs nach langem und zähem Ringen und nach heftigen kontroversen Diskussionen auf eine Sozialpartnervereinbarung Stress am Arbeitsplatz geeinigt (siehe Arbeit & Ökologie-Briefe 12/2004, Seite 7-9). Neben dieser Rahmenvereinbarungen bestehen noch drei weitere Sozialpartnervereinbarungen, nämlich zu Telearbeit (2002), zu Gewalt am Arbeitsplatz (2007) sowie zu integrativen Arbeitsmärkten.

Konfliktreiche Entstehungsgeschichte

Die Vereinbarung enthält Grundsätze, Ziele und mögliche Maßnahmen zum Abbau von arbeitsbedingtem Stress. Sie enthält keine verbindlichen Mindestvorgaben wie eine Richtlinie, sondern hat empfehlenden Charakter und ist insofern entscheidend vom konstruktiven Herangehen der jeweiligen nationalen Partner abhängig. Beim Thema Stress am Arbeitsplatz hätten die europäischen Gewerkschaften schon damals eine verbindliche, Mindestanforderungen stellende Richtlinie bevorzugt. Die EU-Generaldirektion Beschäftigung und Soziales hatte ursprünglich auch signalisiert, zwei Richtlinien ausarbeiten zu wollen – eine zu psychosozialen Belastungen am Arbeitsplatz und eine zu Mobbing. Dafür gab wegen des Widerstands der Arbeitgeber es keinen Konsens, übrig blieb dann nur die Sozialpartnervereinbarung. Dabei war es der Hartnäckigkeit des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) zu verdanken, dass der Zusammenhang von Arbeitsbedingungen und arbeitsbedingtem Stress in der Vereinbarung immerhin genannt wurde. 2005 wurde eine von Arbeitgebern und Gewerkschaften autorisierte deutsche Übersetzung der Vereinbarung veröffentlicht.

Fast zeitgleich mit der Einigung auf die Vereinbarung publizierten die deut-

schen Arbeitgeber aber auch eine Stellungnahme, die jegliches konstruktive Herangehen an das Thema Stress am Arbeitsplatz vermissen ließ. In einem Papier der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) beschränkten sich diese darauf, das Problem herunterzuspielen und auf die individuelle Ebene zu verlagern. Trotz einiger taktischer Korrekturen (siehe Gute Arbeit. 9/2008, Seite 29-30) hat sich daran bis heute grundsätzlich nichts geändert. Alles, was auch nur entfernt nach einer rechtsverbindlichen Regelung aussehen könnte, wird von den Arbeitgebern abgelehnt.

Stress hat zugenommen

Arbeitsbedingter Stress – so sieht es der Evaluierungsbericht – hat in den letzten zehn Jahren in neun EU-Staaten, darunter auch in Deutschland, zugenommen. Lediglich für Schweden wird ein Rückgang konstatiert. 60% der europäischen ArbeitnehmerInnen arbeiten inzwischen ein Viertel ihrer Arbeitszeit unter hohem Termindruck. Nach jüngsten Studien dürften 50% bis 60% aller Ausfalltage mit Stress in Verbindung stehen. Die unmittelbar von Stress am Arbeitsplatz verursachten Kosten machen nach Schätzungen EU-weit 4% des Bruttoinlandsproduktes aus. Zu den wichtigsten Stressfaktoren rechnet die EU-Kommission hohe Arbeitsanforderungen, mangelnden Handlungsspielraum, Konflikte in den sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz, emotionale Anforderungen und die Unsicherheit des Arbeitsplatzes. EU-Sozialkommissar László Andor sagte bei der Vorstellung des Berichts: „Wir wissen, dass Stress ein strukturelles Problem darstellen kann, das eher mit der Arbeitsorganisation als mit den einzelnen Arbeitnehmern zu tun hat.“

Insgesamt bescheidene Erfolge

Die EU-Kommission hat in ihrem jetzt vorgelegten Evaluierungsbericht – wie kaum anders zu erwarten – eine insgesamt positive Bilanz gezogen: In zwölf Mitgliedstaaten seien Verbesserungen erreicht worden. Die Sozialpartnervereinbarung habe dazu beigetragen, dass heute 19 Mitgliedstaaten über einschlägige Rechtsvorschriften oder verbindliche Tarifvereinbarungen verfügten, die sich mit arbeitsbedingtem Stress befassen. Regelungen

zu arbeitsbedingtem Stress seien auf unterschiedliche Weise in Tarifvereinbarungen oder allgemeinen Sozialpartnervereinbarungen, in Leitlinien oder Rechtsvorschriften verankert worden. Allerdings kommt die Kommission auch nicht um das Eingeständnis herum, dass Deutschland zu denjenigen Mitgliedsländern gehört, in denen weder verbindliche staatliche Regelungen noch Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien zu Stande gekommen seien.

Kritik an Deutschland

Allerdings wird in dem Bericht auch Kritik an einigen EU-Mitgliedsländern geübt, so auch an Deutschland. Es wird angemerkt, die Sozialpartnervereinbarung sei nicht gleichmäßig in der gesamten EU umgesetzt worden. Einige Länder wie Malta, Zypern, Polen und Slowenien hätten darüber gar nicht erst berichtet, „und in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Deutschland und Estland sind die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückgeblieben“, heißt es wörtlich und zumindest für Deutschland wenig schmeichelhaft. Sinn des ganzen Verfahrens sei nämlich gewesen, dass die EU-Vereinbarung auf nationaler Ebene umgesetzt werden solle, zumindest durch Absprachen zwischen den Sozialpartnern. Deutschland gehört zu den wenigen EU-Staaten, in denen gar nichts in diesem Sinne geschehen ist. Dies habe, so die EU-Kommission kritisch, dazu geführt, dass es in den EU-Ländern hinsichtlich des Schutzes der Beschäftigten vor arbeitsbedingtem Stress unterschiedliche Niveaus gebe.

László Andor fügte hinzu: „Ich möchte die Arbeitgeber und Arbeitnehmer auffordern, ihre konstruktive Arbeit fortzusetzen und sich mit den Mängeln vor allem in den Ländern zu befassen, in denen gemeinsame Maßnahmen bisher nur in begrenztem Umfang durchgeführt wurden.“

Deutschland – Schlusslicht in Europa

Im Kapitel über Deutschland wird weiter ausgeführt: Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der DGB hätten in separaten Initiativen versucht, die Vereinbarung umzusetzen. Zwar habe es einige wenige betriebliche Vereinbarungen zum Schutz der Beschäftigten vor

Stress gegeben, etwa bei der Daimler AG, und in einem Tarifvertrag für das private und öffentliche Bankwesen habe es eine gemeinsame Erklärung der Tarifpartner zur Reduzierung von Stress am Arbeitsplatz gegeben. Aber darüber hinaus seien keine in irgendeiner Weise verpflichtenden Vereinbarungen zu vermelden.

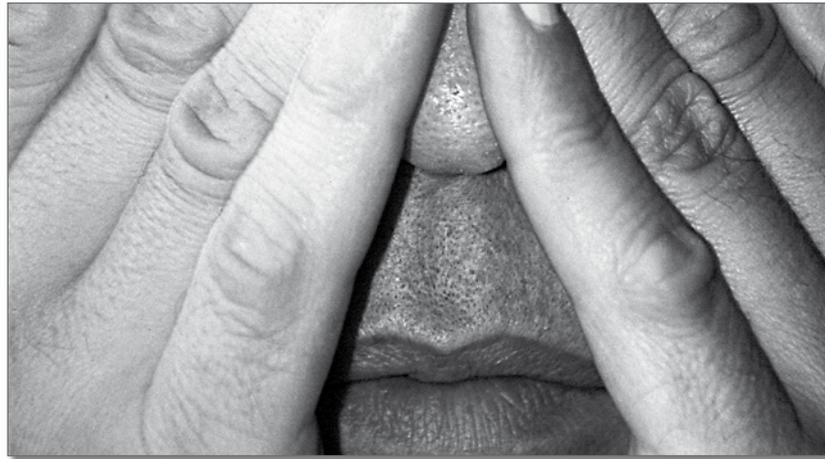
Die EU-Kommission zählt großzügig auch Aktivitäten der verschiedenen Unfallversicherungsträger zum Schutz der Beschäftigten vor arbeitsbedingtem Stress zu den Maßnahmen, die zur Umsetzung der Sozialpartnervereinbarung beigetragen hätten. Daneben führt sie die separaten Aktivitäten von Gewerkschaften und Arbeitgebern auf, so weit sie ihr bekannt sind. Auf Seiten der BDA wird lediglich eine Broschüre aus dem Jahr 2005 genannt, in der die Arbeitgeber ihre Position zum Thema erläuterten. Erwähnt wird, dass die Arbeitgeberseite sich hier gegen formale verbindliche Vereinbarungen ausgesprochen habe und auch die systematische Einbeziehung psychischer Belastungen in die Gefährdungsbeurteilung abgelehnt habe.

Von der Seite der Gewerkschaften weiß die EU-Kommission deutlich mehr zu berichten: Sie erwähnt den DGB-Index Gute Arbeit und das StressBarometer der IG Metall als beispielhafte Aktivitäten. Auch die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) und verschiedene Handlungshilfen des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) werden als Beitrag zur Verminderung von arbeitsbedingtem Stress gewertet. Aber unter dem Strich bleibt die ernüchternde Feststellung: „In Deutschland findet ein sozialer Dialog auf der nationalen Ebene nicht statt.“

Schon seit längerem zwiespältige Befunde

Dem Bericht der EU-Kommission ging eine ganze Reihe von Studien und Tagungen voran, an denen teilweise auch europäische Arbeitgeber und Gewerkschaften beteiligt waren. Auch hier waren die Befunde stets zwiespältig.

Vor allem das europäische Forschungskonsortium PRIMA-EF (www.prima-ef.org) hat in den vergangenen Jahren un-



tersucht, ob und in welcher Weise gesetzliche Regelungen und der Soziale Dialog zur Verminderung von psychosozialen Belastungen am Arbeitsplatz beitragen könnten. Im Rahmen dieses Projekts entstand auch eine Befragung von insgesamt 75 Arbeitsschutzfachleuten in der EU – aus Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und staatlichen Einrichtungen –, in der nach der Wirksamkeit vorhandener Rechtsetzung sowie auch anderer Regelungsansätze zu Stress am Arbeitsplatz gefragt wurde, u. a. auch hinsichtlich der genannten Sozialpartnervereinbarung.

Der auf drei Jahre veranschlagte Umsetzungszeitraum für die Sozialpartnervereinbarung endete mit dem Oktober 2007. Bis dahin hatte es zwei europäische Umsetzungsberichte gegeben. Eine im Rahmen des Europäischen Sozialen Dialogs gebildete Arbeitsgruppe verfasste einen Abschlussbericht (2008), in dem sich die Kontroversen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften aus dem Vorfeld der Vereinbarung fortsetzten. Insofern kam die Arbeitsgruppe zu einer zwiespältigen Bewertung. Als positiv wurde eingeschätzt, dass im Rahmen des Sozialen Dialogs auf der Ebene der EU und auch in den Mitgliedsländern das Thema überhaupt diskutiert wurde und dass „weiche“ Umsetzungsinstrumente geschaffen wurden wie Empfehlungen, Handlungshilfen u. ä. Als problematisch wurde bewertet, dass es zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auch in den Mitgliedsländern extrem schwierig war, sich auf eine gemeinsam getragene Definition von Stress am Arbeitsplatz und auf ein gemeinsames Vorgehen dagegen zu einigen.

Der EGB zeigte sich in verschiedenen eigenen Stellungnahmen tendenziell eher skeptisch hinsichtlich der Wirksamkeit der Vereinbarung, die zwar Empfehlungen, aber keine verbindlichen Mindestvorgabe enthalte.

Skepsis vor allem bei Gewerkschaften und staatlichen Behörden

Zu heterogenen Bewertungen kam auch die genannte Expertenbefragung im Rahmen des Projekts PRIMA-EF. Michael Ertel und Ulrike Stilijanow haben die Befragungen für einen Beitrag der Zeitschrift „Arbeit“ ausgewertet (Ausgabe 4/2009). Generell zeigte sich hier bei den Arbeitgebervertretern eine positivere Bewertung als bei den befragten Experten der Gewerkschaften. Auch die Vertreter staatlicher Behörden zeigten sich tendenziell eher skeptisch. Nach der Umsetzung der Vereinbarung gefragt, hielten sie rund 43% der Arbeitgebervertreter für wirksam, dagegen nur 11% der Gewerkschafter. Auch unter den staatlichen Experten überwog die Skepsis: Nur knapp 13% bewerteten die Umsetzung als wirksam, fast 60% verneinten das. Bei den Gewerkschaftern lag dieser Anteil mit 63% noch höher. Auch hinsichtlich der Handlungsrelevanz der Vereinbarung überwog bei den Gewerkschaftern die Skepsis: Nur knapp 19% sahen dies positiv (gegenüber 30% der Arbeitgebervertreter).

Ein EU-weiter einheitlicher Schutz der Beschäftigten wurde nicht erreicht

Bei einer Abschlusskonferenz zur Bewertung der Sozialpartnervereinbarung über arbeitsbedingten Stress im Juli 2009 in Brüssel wurde deutlich, dass das mit der Vereinbarung ursprünglich angestrebte Ziel,

einen über die gesamte EU hinweg einheitlichen Schutz der Beschäftigten vor arbeitsbedingtem Stress zu schaffen, nicht erreicht wurde. Zwar wurde der Vereinbarung zugestanden, dass sie dazu beigetragen habe, das Problem immerhin hier und da stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt zu haben, doch konnte sie den entscheidenden Mangel nicht ausgleichen, nämlich dass es erkennbar an verbindlichen Mindeststandards fehlt. Diese Einschätzung findet sich in vorsichtiger Form auch im aktuellen Evaluierungsbericht.

Auf einer Konferenz in Brüssel im November 2010 zum Thema „well-being at work“ (siehe dazu Gute Arbeit. 2/2011, Seite 25-27) präsentierte Jean-Paul Tricart von der EU-Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit eine Einschätzung der Sozialpartnervereinbarung aus

Kommissionssicht, die die kurz danach veröffentlichten Ergebnisse des Evaluierungsberichts in thesenhaft zugespitzter Form zusammenfasste.

Tricart zeigte, dass eine ganze Reihe von EU-Mitgliedsländern die Vereinbarung durch kollektivvertragliche Regelungen wie z. B. Tarifverträge oder durch weniger verbindliche, aber auf konkrete Umsetzung zielende Leitlinien und Empfehlungen umgesetzt haben. In mindestens sieben Mitgliedsländern, so berichtete Tricart, gebe es auch gesetzliche Regelungen, Verordnungen o. ä. Je nach Definition dieser Regelungen schwankt die angegebene Zahl. Wie tragfähig diese Regelungen waren und sind, geht aus Tricarts Thesen allerdings nicht hervor. Deutschland gehört zu der Minderheit von Mitgliedsländern, die nichts dergleichen vorzuweisen haben. Hier wusste der Experte lediglich davon zu berichten, es habe Aufklä-

rungskampagnen, Handlungshilfen u. ä. gegeben. Tricart unterstrich auch die wichtige Rolle der Arbeitsschutz-Aufsichtsdienste bei der Prävention von arbeitsbedingtem Stress. Gestützt auf die ESENER-Studie führte Tricart auch aus, welcher Anteil von Betrieben und Verwaltungen in den Mitgliedsländern das Problem Stress am Arbeitsplatz behandelt hat. Hier rangierte Deutschland klar auf den hinteren Plätzen.

Weitere Informationen

Der Bericht der Kommission zur Bewertung der Durchführung der europäischen autonomen Rahmenvereinbarung zu arbeitsbedingtem Stress liegt bisher nur in englischer Sprache vor. Download unter http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/9767_de.htm. Die ausführliche Presseerklärung der EU steht zur Verfügung unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/223&format=HTML&aged=o&language=DE&guiLanguage=en>