

Arbeitsbelastungen im öffentlichen Dienst – Prävention (noch) kein Thema?

Elke Ahlers

Die öffentliche Diskussion um sich verschlechternde Arbeitsbedingungen in den Betrieben macht langsam erste Fortschritte. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft hervorgerufene Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) und die IG Metall-Kampagne „Gute Arbeit“ wurden ins Leben gerufen, um auf die Belastungssituation in den Betrieben aufmerksam zu machen und eine Plattform für Lösungsansätze zu bieten. Dabei fällt auf, dass belastungsintensive Unternehmen eher mit der Privatwirtschaft in Verbindung gebracht werden. Die Ergebnisse der WSI-Personalrätebefragung 2004 zu Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz (Sonderbefragung) machen jedoch deutlich, dass das Belastungsempfinden von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ebenso hoch ist wie in der Privatwirtschaft. Umso mehr verwundert es, dass sich belastungsreduzierende Vorgaben des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, wie die Gefährdungsbeurteilungen im öffentlichen Dienst, schwerer umsetzen lassen als in der Privatwirtschaft.

1

Einleitung

Die jüngste Tarifeinigung im öffentlichen Dienst kann dazu führen, dass sich die Arbeitsbedingungen weiter verschlechtern (Ahlers 2004). Es wird zukünftig im Bereich des Bundes 0,5 Stunden und in vielen kommunalen Bereichen möglicherweise noch länger gearbeitet und das, obwohl die dort Beschäftigten ohnehin die Konsequenzen jahrelangen Personalabbaus zu tragen haben und von massiver Arbeitsverdichtung berichten. Die Ergebnisse der Sonderbefragung zur WSI-Personalrätebefragung vom Frühjahr 2004 zeigen aber, dass bereits jetzt die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst als ebenso belastend empfunden werden wie in der Privatwirtschaft. Im folgenden Beitrag werden die sich abzeichnenden Veränderungen der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst auf Basis der Befragungsergebnisse vorgestellt – und zwar aus Sicht von Personalräten, die sich seit Jahren mit dem steigenden Leistungsdruck in den Dienststellen auseinandersetzen müssen. Auch die Untätigkeit der Betriebe gegen diesen Trend wird unter die Lupe genommen. Denn rechtlich wäre die Verbesserung der Arbeitsbedingungen durchaus möglich. Aber die vorgesehenen Instrumente des Arbeitsschutzgesetzes von 1996 zur Reduzierung von Belastungen wirken nicht. Genauer gesagt: Die Gefährdungsbeurteilungen nach § 5 des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG), mit denen die betrieblichen Arbeitsbedingungen geprüft werden sollen, sind im öffentlichen Dienst ebenso wenig eingeführt wie in der

Privatwirtschaft. Die Bilanz fällt im öffentlichen Dienst sogar negativer aus.

2

Die Personalrätebefragung des WSI

Bundesweit nahmen 1.396 Personalräte an der schriftlichen WSI-Befragung (zu Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz) teil. Dazu wurden Personalräte in 6.730 Dienststellen angeschrieben; der Rücklauf beträgt somit 20,7 %. Einbezogen wurden Dienststellen in allen Größenklassen und Bereichen ab 20 Beschäftigten. In der Auswertung wurden die Daten nach Beschäftigtengrößenklasse, Dienststellenbereich sowie Lage (Ost/West) gewichtet, sodass sie als repräsentativ für die Grundgesamtheit aller Dienststellen mit Interessenvertretung gelten können. Das WSI vermittelt mit dieser Befragung einen Eindruck davon, wie Dienststellen und Personalräte auf veränderte Anforderungen am Arbeitsplatz (z. B. Arbeitsverdichtung, Privatisierung, Kundenorientierung und Flexibilisierung) und Gesundheitsbelastungen der Beschäftigten reagieren. Immerhin sind Arbeitgeber seit 1996 durch das veränderte Arbeitsschutzgesetz aufgefordert, die körperlichen und psychischen Arbeitsbelastungen am Arbeitsplatz so gering wie möglich zu halten. In der WSI-Sonderbefragung¹ wird der Frage nachgegangen,

– welchen Stellenwert das Thema betriebliche Gesundheitsprävention in den Dienststellen jeweils einnimmt,

– welche Handlungsmöglichkeiten (oder Gestaltungsansätze) Arbeitgeber und Personalräte bisher genutzt haben, um Stress und psychische Fehlbelastungen in den Griff zu bekommen,

– welche betrieblichen Handlungsbarrieren hinsichtlich Gesundheitsschutz/psychische Fehlbelastungen bei den betrieblichen Akteuren eine Rolle spielen.

3

Besonderheiten der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst mit heute 4,8 Mio. Beschäftigten ist der wichtigste Arbeitgeber in Deutschland. Das gibt der Diskussion um die ansteigenden Arbeitsbelastungen eine besondere Dimension, denn Stress, Arbeitsverdichtung und Zeitnot treten massiv auch im öffentlichen Dienst auf. Nach den Angaben der befragten Personalräte haben in 91 % aller Dienststellen in den letzten fünf Jahren psychische Arbeits-

¹ Zu den Ergebnissen der gleichzeitig durchgeführten Befragung bei Betriebsräten bzw. in der Privatwirtschaft siehe Ahlers/Brussig (2004).

*Elke Ahlers ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Betriebs- und Personalräte-Befragung, Arbeits- und Gesundheitsschutz.
e-mail: Elke-Ahlers@boeckler.de*

belastungen wie Zeithetze, Arbeitsintensität, Verantwortungsdruck zugenommen. Eine entsprechend hohe Zahl wird übergreifend für alle Sparten des öffentlichen Dienstes genannt, sei es für die öffentlichen Verwaltungen, die Schulen, das Gesundheitswesen, Polizei usw. Auch körperliche Arbeitsbelastungen sind im öffentlichen Dienst in den letzten Jahren wieder gestiegen. In 33 % aller öffentlichen Dienststellen müssen neben den bereits erwähnten psychischen Belastungen, wieder verstärkt Lasten gehoben und getragen werden, körperliche Zwangshaltungen eingenommen oder aber Lärm am Arbeitsplatz ertragen werden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass Zeitdruck und Arbeitsverdichtung sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst das Resultat massiver Personalkürzungen sind. Während aber in der Privatwirtschaft aus Wettbewerbs- und/oder Profitgründen Personal eingespart wird, sind es im öffentlichen Dienst leere Kassen des Bundes und der Länder, die zu massivem Stellenabbau geführt haben. Seit Jahren ist der öffentliche Dienst gekennzeichnet durch Einstellungsstopps und Stellenkürzungen. Hatten 1991 noch 6,7 Mio. Menschen ihren Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst, so sind es heute laut Personalstandsstatistik 2003 noch knapp 4,8 Mio. Beschäftigte (Kouten 2003) – teils bedingt durch Privatisierungen bzw. Auslagerungen in die Privatwirtschaft, teils durch unmittelbaren Personalabbau. Doch anders als in der Privatwirtschaft kam es im öffentlichen Dienst kaum zu betriebsbedingten Kündigungen – nicht zuletzt aufgrund der Anfang der 90er Jahre im Rahmen der angestrebten Verwaltungsmodernisierungen zwischen Personalräten und Kommunen abgeschlossenen Dienstvereinbarungen zum Beschäftigungsschutz. Der Arbeitsplatzabbau wurde im wesentlichen umgesetzt durch Einstellungsstopps – d.h. frei werdende Stellen wurden nicht wiederbesetzt. Damit mussten die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zwar weniger um ihren Arbeitsplatz fürchten als die Beschäftigten in der Privatwirtschaft – die Arbeitsbelastungen stiegen aber stark an, denn die gleich bleibende Arbeitsmenge verteilte sich auf viel weniger Beschäftigte.

Der öffentliche Dienst zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus: Das entscheidende Merkmal von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst ist deren vermeintliche Sicherheit. Beschäftigte, die unbefris-

tet eine bestimmte Anzahl von Jahren im öffentlichen Dienst tätig sind, gelten als unkündbar. Die Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren, ist damit im Gegensatz zur Privatwirtschaft keine vorrangige Belastung der Beschäftigten (*Abbildung 1*).

Trotz der allgemein vermuteten Sicherheit der Arbeitsplätze gibt es in der Beschäftigungsstruktur Auffälligkeiten, die solche Annahmen stark relativieren: Der Anteil der atypischen Beschäftigungsverhältnisse ist im öffentlichen Dienst vergleichsweise hoch. Von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst hatten nach der Personalstandsstatistik 2002 3,5 Mio. in ihrem Dienst- oder Arbeitsvertrag eine volle und 1,3 Mio. eine verkürzte Arbeitszeit vereinbart. Prozentual gesehen hatten 1991 noch 16 % in ihrem Dienst- oder Arbeitsvertrag eine verkürzte Arbeitszeit, 2002 waren es bereits 27 %. In der Privatwirtschaft dagegen liegt der Anteil mit 21 % laut Mikrozensus weitaus niedriger.² Befristete Arbeitsverhältnisse sind ebenfalls stärker verbreitet als in der Privatwirtschaft. Nach der Personalstandsstatistik liegt der Anteil der befristet Beschäftigten im öffentlichen Dienst mit 10 % zwei Prozentpunkte höher als der in der Privatwirtschaft mit 8 % laut Mikrozensus (Ahlers 2004). Damit zeigen sich zwei Extreme in der Beschäftigtenstruktur: ein großer Belegschaftsteil, der über relativ sichere Arbeitsplätze verfügt, und eine Art „Randbelegschaft“, die nur vorübergehend in der Dienststelle tätig ist.

Neben den Auffälligkeiten in den Strukturen der Beschäftigung sind im öffentlichen Dienst Veränderungen in den Strukturen der Arbeitsorganisation zu beobachten. So haben sich die Personalräte dort aufgrund der schwachen Finanzlage mit massiven Privatisierungsbestrebungen bzw. Ausgliederungen einzelner Dienststellen auseinander zu setzen. Auch langwierige Änderungen der internen Arbeitsorganisation, wie sie durch die Hartz-Reformen z. B. bei der Bundesagentur für Arbeit oder auch bei den Kommunen unter dem Stichwort „bürgernahe Verwaltung“ vollzogen werden, sorgen für Ängste und Unsicherheiten bei den Beschäftigten. Die Personalratsarbeit dreht sich daher vornehmlich um Fragen zu Stellenabbau, Änderung der Arbeitsorganisation, Verschlechterung des Betriebsklimas und Erhöhung des Leistungsdrucks (Ahlers 2004).

4

Ansteigende Arbeitsbelastungen in öffentlichen Einrichtungen

Um einen Einblick in die konkreten Arbeitsbelastungen in den Dienststellen zu erhalten, wurden die befragten Personalräte gebeten, das Ausmaß einzelner Belastungsfaktoren auf einer Skala zwischen 1 (sehr gering) und 7 (sehr hoch) einzuschätzen. Die Gesamteinschätzung des Ausmaßes einzelner Arbeitsbelastungen ist in *Abbildung 1* dargestellt.

Die Ergebnisse zeigen, dass in den Dienststellen Termin- und Zeitdruck den Arbeitstag dominieren. Zu vergleichbaren Befunden kommt auch *Jansen* (2000) in der größten Befragung zu den Arbeitsbedingungen in Deutschland (unter allen Arbeitnehmern ab 15 Jahren), der als stärkste psychische Belastung ebenfalls starken Termin- und Leistungsdruck ausmacht. Damit wird speziell für den öffentlichen Dienst eine unmittelbare Auswirkung der Personalnot in den Dienststellen sichtbar. Immer weniger Beschäftigte müssen immer mehr leisten.

Auch Belastungen durch schlechte Arbeitsorganisation treffen die Beschäftigten: So ist die Arbeitszeit an vielen Arbeitsplätzen des öffentlichen Dienstes kaum noch planbar, weil z. B. störende Unterbrechungen in der Arbeit dies nicht zulassen. Als weitere hohe Belastungsfaktoren im öffentlichen Dienst werden schlechtes Führungsverhalten und mangelnder Informationsfluss durch den Arbeitgeber angegeben. Damit sind vermutlich auch Ursachen angesprochen, die zu einem schlechten Betriebsklima führen. Dies ist eine fatale Entwicklung, da gerade bei hohen psychischen Arbeitsbelastungen ein gutes Betriebsklima entlasten könnte (Badura/Hehlmann 2003, S. 48ff.). Schlechtes Führungsverhalten wird besonders oft von Personalräten des Gesundheitswesens beklagt und dort als ähnlich belastend wie der ständige Zeitdruck der Beschäftigten beschrieben.

² In diesem Kontext muss auch erwähnt werden, dass der Frauenanteil mit 51,5 % höher ist als in der Privatwirtschaft. Betrachtet man den Frauenanteil aller erwerbstätigen Angestellten, Arbeiter und Beamten (einschl. öffentlicher Dienst), liegt dieser laut Mikrozensus nur bei 45 %.

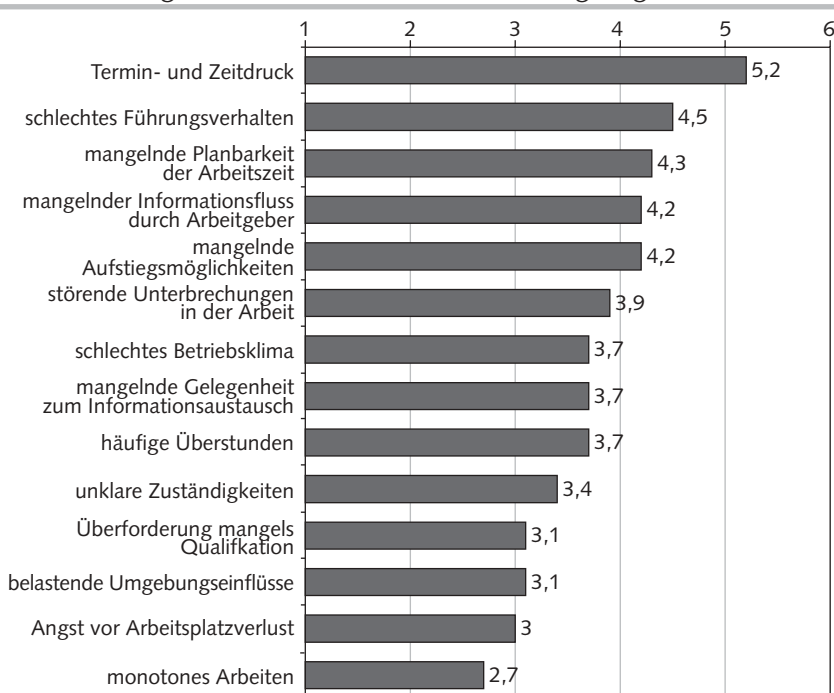
Es muss berücksichtigt werden, dass Beschäftigte oft nicht einer Belastung alleine ausgesetzt sind, sondern dass Mehrfachbelastungen die Regel sind. Hoher Zeitdruck kommt oft einher mit schlechtem Vorgesetztenverhalten und mangelnder Gelegenheit, notwendige arbeitsinhaltliche Gespräche zu führen. Mehrfachbelastungen kumulieren das Belastungsempfinden der Beschäftigten und lassen gesundheitliche Beeinträchtigungen umso wahrscheinlicher werden (Lenhardt 2001, Ahlers 2003). Das Gesundheitswesen entpuppt sich als Paradebeispiel für Mehrfachbelastungen, denn psychische Belastungen gehen hier oft mit körperlichen Belastungen einher. So sind denn auch in 40 % der Gesundheitsbetriebe die körperlichen Belastungen in den letzten Jahren erneut angestiegen (im Vergleich zu 33 % im gesamten öffentlichen Dienst).

Körperliche und psychische Belastungen wie Arbeitsverdichtung, Stress und Terminhete sind allesamt krankmachende Faktoren, die unter das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) fallen. Dieses fordert seit seiner Reformierung 1996 den präventiven Umgang mit krankmachenden Arbeitsbedingungen. Gesundheitsgefährdungen und -belastungen der Beschäftigten, sowohl körperlicher als auch psychischer Natur, sollen vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden. Doch vielen betrieblichen Akteuren ist dieser Präventionsgedanke immer noch nicht bewusst. Oft wird das Arbeitsschutzgesetz nach wie vor als gesetzlicher Rahmen für die Vermeidung von Unfallgefahren oder die Minderung von Lärm und Gefahrstoffen betrachtet. Es zielt aber auf einen ganzheitlichen und umfassenden Arbeits- und Gesundheitsschutz und setzt dazu auf Kooperation und Partizipation. Es bietet mit den gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen ein Instrument, das die Arbeitsbedingungen jedes einzelnen Arbeitsplatzes auf seine körperlichen und psychischen Belastungen hin überprüfen und aufgrund der damit erhobenen Belastungen für Besserung sorgen soll.

Dies ist allerdings nur die Theorie. In der Praxis ist von den betrieblichen Akteuren zu erfahren, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen in vielen Betrieben – besonders in denen des öffentlichen Dienstes (!) – gar nicht durchgeführt werden, ja oftmals nicht einmal bekannt sind. Die gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen

Abb. 1: Arbeitsbelastungen im öffentlichen Dienst

- Einschätzungen der Personalräte in % (1 = sehr gering, 7 = sehr hoch) -



Quelle: WSI-Betriebs- u. Personalrätebefragung 2004 zu Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz.

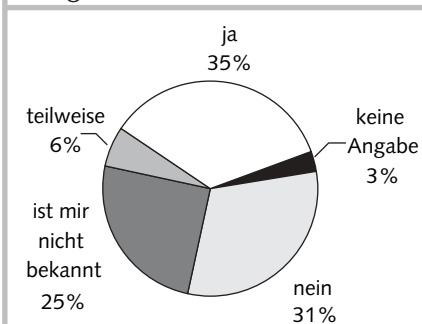
WSI Hans Böckler Stiftung

sind nur in 35 % aller Dienststellen durchgeführt worden (Abbildung 2). Damit steht der öffentliche Dienst im Vergleich sogar noch schlechter da als die Privatwirtschaft: dort hat immerhin jeder zweite Betrieb Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt. Die Ergebnisse der Personalrätebefragung zeigen damit zugleich, dass in ein Drittel der Betriebe die zunehmenden Arbeitsbelastungen zwar wahrgenommen – aber nicht einmal thematisiert werden. Das macht deutlich, dass Themen, wie Arbeitsverdichtung und Leistungsdruck leicht als Sachzwänge abgetan werden, gegen die es nichts auszurichten gibt. Die Hilflosigkeit zeigt sich auch darin, dass für ein Viertel der befragten Personalräte Gefährdungsbeurteilungen unbekannt sind, sie also zu dem Instrument, das Arbeitsbelastungen reduzieren könnte, nicht geschult sind. Weitere 30 % (!) der Personalräte geben an, dass sie das Instrument zwar kennen, aber in ihrer Dienststelle in den letzten Jahren definitiv keine Gefährdungsbeurteilung stattgefunden hat.

Von den anderen Betrieben, die der gesetzlichen Auflage gefolgt sind, hat wiederum nur die Hälfte bei der Durchführung der Gefährdungsbeurteilungen neben den körperlichen auch die psychischen Ar-

Abb. 2: Gefährdungsbeurteilungen der Dienststellen seit 1996

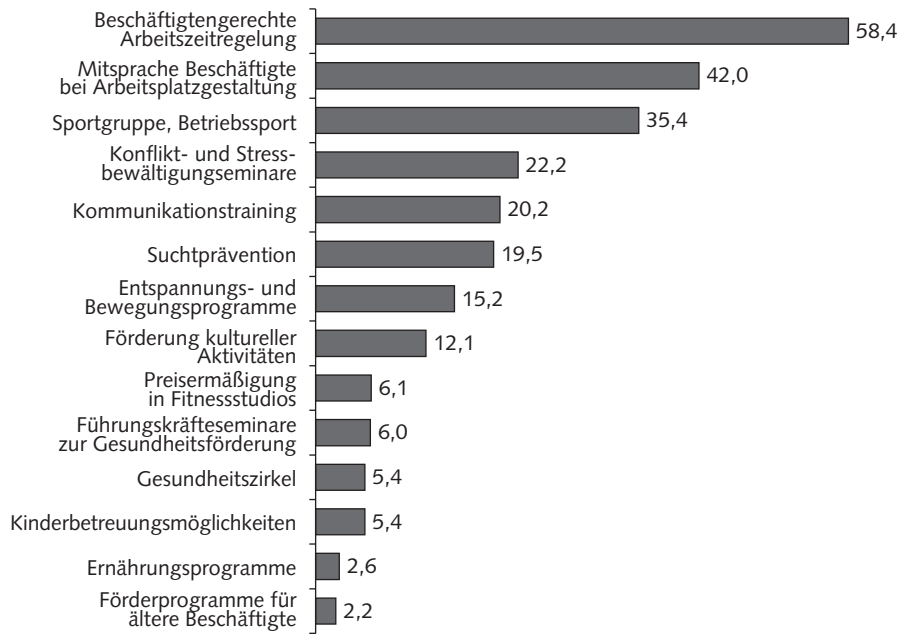
- Angaben der Personalräte in % -



Quelle: WSI-Betriebs- u. Personalrätebefragung 2004 zu Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz. WSI Hans Böckler Stiftung

beitsbelastungen berücksichtigt. Dies bedeutet, dass nur in ungefähr 17 % aller Dienststellen solche Aspekte wie Zeitdruck, belastendes Führungsverhalten oder schlechte Arbeitsorganisation überhaupt zur Sprache gebracht wurden. Diese Zahlen belegen eine große Lücke zwischen normativem Anspruch eines schutzgebenden Gesetzes und seiner faktischen Umsetzung.

Abb. 3: Gesundheitspräventive Maßnahmen im öffentlichen Dienst
- Angaben der Personalräte in % -



Quelle: WSI-Betriebs- u. Personalrätebefragung 2004 zu Gesundheitbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz.

WSI Hans Böckler Stiftung

5

Lässt sich gegensteuern?

Auf die Frage, was in den Dienststellen getan wird, um die Arbeitsbelastungen so gering wie möglich zu halten, lieferten die Personalräte ein differenziertes Bild an Einzelmaßnahmen. Wie *Abbildung 3* zeigt, sind in vielen Dienststellen beschäftigten-gerechte Arbeitszeitregelungen und Mitsprache der Beschäftigten bei der Arbeitsplatzgestaltung verbreitet.

In jedem dritten Betrieb ist noch der „gute alte“ Betriebssport zu finden, der zweifellos geeignet ist, um Stress abzubauen und das Miteinander im Kollegenkreis zu fördern. Es folgen dann eher verhaltenspräventive Maßnahmen wie Konflikt- und Stressbewältigungseminare, Kommunikationstraining, Suchtprävention und Entspannungsprogramme. Diese verhaltenspräventiven Maßnahmen zielen weniger auf die Beseitigung krankmachender Ursachen am Arbeitsplatz, sie haben vielmehr die Symptome bzw. die Symptombewältigung der Mitarbeiter im Blick. Sie sind daher für einen konstruktiven betrieblichen Gesundheitsschutz eher als nachrangig zu werten, weil sie konkrete Arbeitsbelastun-

gen nicht abbauen können. Alles in allem existieren in den Dienststellen also durchaus einige Maßnahmen, die Gesundheit und Wohlbefinden der Beschäftigten zum Ziel haben. Oft scheinen diese jedoch planlos initiiert und nicht aufeinander abgestimmt zu sein bzw. keinem nachhaltigen Gesundheitsförderungsprogramm zu unterliegen. Die gesetzlichen Auflagen des Arbeitsschutzgesetzes sind damit nicht erfüllt. Und auch wenn zwei Drittel aller befragten Personalräte konkret mit den Dienststellenleitern über die Zunahme von Arbeitsbelastungen gesprochen haben, gehen diese Aktivitäten am Anspruch des Arbeitsschutzgesetzes vorbei, wenn daraus keine Konsequenzen folgen.

6

Warum werden vorhandene Möglichkeiten nicht genutzt?

Die befragten Personalräte schätzen den Umsetzungsstand der Arbeits- und Gesundheitsschutzvorgaben tatsächlich recht selbstkritisch ein. Sie wissen, dass hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben einiges im Argen liegt und können Gründe dafür nen-

nen. Die überwiegende Mehrheit, nämlich 70 % der befragten Personalräte, sieht als Grund dafür die Tatsache, dass andere betriebliche Erfordernisse als wichtiger angesehen werden und übertreffen damit ihre Interessenvertretungs-KollegInnen in der Privatwirtschaft (*Abbildung 4*). Damit sind die schon beschriebenen Umwälzungsprozesse im öffentlichen Dienst angesprochen. Auslagerungen, Privatisierungen und andere massive Änderungen in der Arbeitsorganisation beherrschen die innerbetrieblichen Diskussionen in den Dienststellen und beanspruchen viel Platz in der Interessenvertretungsarbeit. So hat es in 53 % der Dienststellen zum Befragungszeitpunkt konkreten Arbeitsplatzabbau gegeben. Wenig Spielraum für Engagement um Arbeitsqualität ließen auch geplante oder stattfindende Auslagerungen von Betriebs-teilen; denn jede dritte Dienststelle war davon betroffen (im Gesundheitswesen sogar jede zweite).

Kostenargumente der Arbeitgeber werden als zweitwichtigster Erklärungsgrund auf die Frage nach den Hemmnissen im Arbeits- und Gesundheitsschutz angeführt. Zwar sind die Haushalte von Bund und Länder knapp bemessen, trotzdem ist das Argument aus zweierlei Gründen oberflächlich und anzuzweifeln.

Erstens deutet es auf Unkenntnis bei den Arbeitgebern über die Zusammenhänge zwischen vorbeugendem Arbeits- und Gesundheitsschutz und Kosteneinsparungen bzw. Produktivitätsgewinne durch gesunde und leistungsfähige Mitarbeiter hin. Dass solche Zusammenhänge unbeachtet bleiben, belegt der Hinweis der befragten Personalräte, dass nur in 6 % aller Dienststellen Führungskräfte-seminare zur Gesundheitsförderung durchgeführt werden. In der Privatwirtschaft werden entsprechende Führungskräfte-seminare dreimal häufiger angeboten und genutzt.

Zweitens stellt sich die Frage, ob nicht gerade der öffentliche Dienst eine Vorreiterstellung haben sollte, wenn es um die Einhaltung von Bundesgesetzen wie hier dem Arbeitsschutzgesetz geht.

Neben den Arbeitgebern bzw. Dienststellenleitungen hat auch bei den Beschäftigten selbst der Gesundheitsschutz keinen großen Stellenwert. Hier lässt sich vermuten, dass sich die im öffentlichen Dienst überdurchschnittlich anzutreffenden Teilzeit- und befristet Beschäftigten weniger stark mit den Bedingungen ihres Arbeitsplatzes identifizieren als Vollzeitbeschäf-

tigte, weil sie ihren Lebensmittelpunkt viel stärker außerhalb des Betriebes sehen. Ähnliches kann für Beschäftigte mit Zeitvertrag gelten. Der Druck aus den Beschäftigtenreihen für mehr Gesundheitsschutz ist im öffentlichen Dienst offenbar aus mehreren spezifischen Gründen gering.

Welchen konkreten zukünftigen Handlungs- und Beratungsbedarf Personalräte für den Gesundheitsschutz sehen, wird in weiteren Ergebnissen deutlich. Wie *Abbildung 5* zu entnehmen ist, wird das größte Aktionsfeld in der Verbesserung des Führungsverhaltens der Vorgesetzten gesehen; 39 % der Personalräte sehen hier Handlungsbedarf. Dieser Bedarf deckt sich mit den Beschreibungen zu den Arbeitsbelastungen: Schlechtes Führungsverhalten ist aus Sicht der Personalräte die zweitstärkste Belastung im Betrieb. Zu diesem Thema wird auch die meiste externe Beratung gewünscht. Die darauf folgende Nennung, nämlich die Verbesserung der Kommunikation zwischen Belegschaft, Arbeitgeber und Betriebsrat, geht in eine ähnliche Richtung. Dies ist vor dem Hintergrund der anderen Befragungsergebnisse plausibel. So wurde der Mangel an Informationen durch den Arbeitgeber und von Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Kollegen bei der Analyse der Arbeitsbedingungen bereits deutlich. Jeder vierte Personalrat ist der Meinung, dass man die innerbetriebliche Kommunikation verbessern sollte.

7

Zusammenfassung

Die Ergebnisse der WSI-Personalrätebefragung 2004 zu Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz zeigen, dass der Handlungsdruck hinsichtlich der Arbeitsbelastungen auch im öffentlichen Dienst groß ist. Die Möglichkeiten des Arbeitsschutzgesetzes werden kaum genutzt, selbst die Analysevorschriften in Form einer Gefährdungsbeurteilung kaum befolgt. Die Defizite können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Führungskräften sind die Möglichkeiten des Arbeitsschutzgesetzes, wie deren Vorteile für den Betrieb kaum bekannt. Es gibt im öffentlichen Dienst wenig diesbezügliche Schulungen für Führungskräfte. So ist es nicht verwunderlich, dass von Arbeitge-

Abb. 4: Gründe für unbefriedigende Umsetzung der Arbeits- und Gesundheitsschutzvorgaben - Angaben der BR/PR in % -

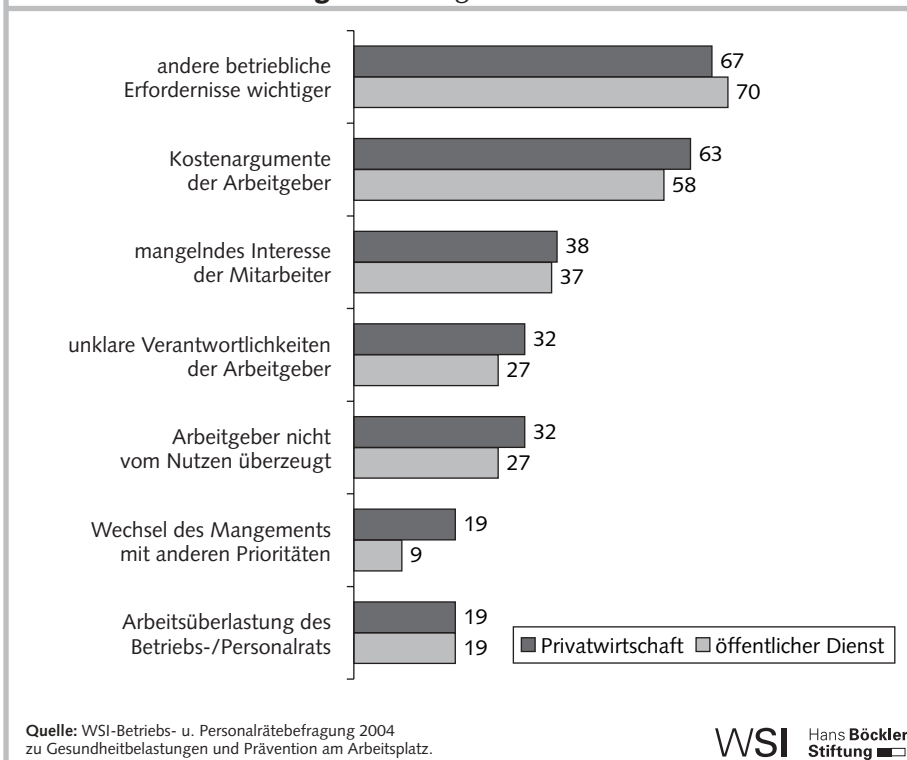


Abb. 5: Handlungs- und Beratungsbedarf der Personalräte zum Arbeits- und Gesundheitsschutz - Angaben der Personalräte in % -



- berseite das Kostenargument gegen Gesundheitsschutz vorgeschoben wird.
- Personalräte haben aus ihrer Sicht „wichtigere“ andere betriebliche Erfordernisse zu

bewältigen, denn der öffentliche Dienst ist geprägt von massivem Stellenabbau und Organisationsumbau bis hin zu Privatisierung und Auslagerung von Aufgaben und

Betriebsteilen. Für den Abbau von Arbeitsbelastungen und für betriebliche Gesundheitsförderung bleibt deshalb wenig Raum. Personalräte sollten sich dieses Defizits aber bewusst werden. Sie „vergeuden“ eine Reihe von wirksamen Mitbestimmungsrechten, die sie im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen im Betrieb in Anspruch nehmen könnten.

– Der Druck aus der Belegschaft für bessere Arbeitsbedingungen ist angesichts der

Beschäftigtenstruktur möglicherweise geringer als in der Privatwirtschaft. Vielleicht führt auch die vermeintliche Sicherheit der Arbeitsplätze dazu, dass die Belastungssituation als nicht so dramatisch erlebt wird, weil die Angst vor Arbeitsplatzverlust wegfällt.

In der öffentlichen Diskussion beschränkt sich das Thema Arbeitsbelastungen zu oft auf die Privatwirtschaft. Die Arbeitsbelas-

tungen im öffentlichen Dienst werden kaum wahrgenommen. Sie zu ignorieren belastet die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes genauso wie die in der privaten Wirtschaft. Die gewonnenen Erkenntnisse zur Belastungssituation und den Defiziten in der Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes weisen darauf hin, dass dieses Problemfeld auch im öffentlichen Dienst künftig einer stärkeren Aufmerksamkeit bedarf.

LITERATUR

Ahlers, E. (2003): Arbeitsbedingungen, Leistungsdruck, Gesundheit am Arbeitsplatz, WSI-Diskussionspapier 112, Düsseldorf

Ahlers, E. (2004): Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst?, in: WSI-Mitteilungen 2, S. 78–83

Ahlers, E./Brussig, M. (2004): Gesundheitsbelastungen und Prävention am Arbeitsplatz – WSI-Betriebsrätebefragung 2004, in: WSI-Mitteilungen 11, S. 617–624

Badura, B./Hehlmann, T. (2003): Betriebliche Gesundheitspolitik. Der Weg zur gesunden Organisation, Berlin

Jansen, R. (2000): Arbeitsbedingungen, Arbeitsbelastungen und Veränderungen auf betrieblicher Ebene, in: Dostal, W./Jansen, R./Parmentier, K. (Hrsg.), Wandel der Erwerbsarbeit: Arbeitssituation, Informatisierung, berufliche Mobilität und Weiterbildung, BeitrAB 231, Nürnberg, S. 39–66

Kouten, S. (2003): Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber am 30. Juni 2002, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 10, S. 912–920

Lenhardt, U. (2001): Neue Arbeitsformen zwischen Gesundheitsrisiken und -ressourcen, in: Pickshaus, K./Schmitthenner, H./Urban, H. (Hrsg.), Arbeiten ohne Ende – Neue Arbeitsverhältnisse und gewerkschaftliche Arbeitspolitik, Hamburg, S. 51–68

ZUSAMMENFASSUNGEN

SCHÄFER, CLAUS

Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/05 – Ein Überblick

in WSI-Mitteilungen 6/2005, Seiten 291–300

Der Beitrag bietet einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der vierten Hauptbefragung von Betriebs- und Personalräten in Deutschland durch das WSI in 2004/2005. Repräsentativ befragt wurden über 3.000 betriebliche Interessenvertretungen in fast allen Wirtschaftsbereichen und Betriebsgrößen zu betrieblichen Problembereichen und Problemlösungen, zu wichtigen Handlungsfeldern und zum Verhältnis der Interessenvertretungen gegenüber Belegschaft, Arbeitgeber und Gewerkschaft. Angesichts einer schwierigen konjunkturellen Lage und andauernder betrieblicher Umstrukturierungen ist das Hauptproblem häufig die soziale Bewältigung von Personalabbau oder zumindest die Sicherung von Beschäftigung. Erstmals wird mit der WSI-Befragung auch die weite Verbreitung von Betriebs- und Personalratsgremien im Rahmen aller Betriebe ermittelt, die neben den inhaltlichen Befragungsergebnissen die betriebliche Mitbestimmung als ein dichtes, funktionierendes und akzeptiertes Netz betrieblicher Regulierung erweist.

BISPINCK, REINHARD

Betriebsräte, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik

in WSI-Mitteilungen 6/2005, Seiten 301–307

Der Beitrag informiert über erste Ergebnisse der 4. WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/2005 zum Verhältnis von betrieblicher Interessenvertretung und tarifvertraglicher Gestaltung der Arbeits- und Einkommensbedingungen. Noch stabilisieren die Tarifverträge die Rahmenbedingungen der Betriebsrätearbeit. Doch die Stütz- und Bindewirkung des Tarifvertrages wird durch die anhaltende Verbetrieblung der Tarifpolitik schrittweise ausgehöhlt. Mittlerweile nutzen nach Angaben der Betriebsräte drei von vier Betrieben die vorhandenen tariflichen Öffnungs- und Differenzierungsklauseln. Mehr als 80 % der Betriebsräte stehen dieser Form von Dezentralisierung der Tarifpolitik skeptisch bis ablehnend gegenüber. Angesichts der wachsenden Gefährdung tariflicher Standards setzen die betrieblichen Interessenvertretungen tarifpolitisch in allererster Linie auf Sicherung des Erreichten (Beschäftigung, Einkommen, Arbeitszeit) sowie die Begrenzung der betrieblichen und sozialen Risiken (betrieblicher Leistungsdruck, ungesicherte Beschäftigung).