

ZUSAMMENFASSUNG DES LÄNDERÜBERGREIFENDEN BERICHTS

HINTERGRUND UND ZIELE DER STUDIE

In der Lissabon-Strategie formulierten die Leiter der Europäischen Union das Ziel, europaweit mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Ein Schritt in diese Richtung ist die Bereitstellung eines angemessenen rechtlichen Rahmens für Wirtschaftstätigkeiten in der Europäischen Union. Der rechtliche Rahmen sollte geeignet sein, diese Ziele effektiv zu erreichen, und gleichzeitig so ‚intelligent‘ wie möglich, um die Wirtschaftstätigkeiten nicht mit unnötigen verwaltungstechnischen Belastungen zu behindern.

Ein wichtiger Bestandteil des EU-Handelsrechts ist das Gesetzeswerk, das den Sicherheits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz reguliert. Das Hauptziel dieser Gesetzgebung ist der Schutz der Gesundheit und des Wohlbefindens der Arbeitnehmer, indem Arbeitgeber zur Bereitstellung eines sicheren und angemessenen Arbeitsumfelds und zur Information der Arbeitnehmer über potenzielle arbeitsbedingte Gesundheitsrisiken verpflichtet werden.

Eine aus Experten aus nationalen Ministerien und Arbeitsschutzinstitutionen zusammengesetzte europäische Arbeitsgemeinschaft startete eine Initiative zur systematischen Untersuchung der Effektivität und Effizienz der bestehenden EU-Gesetzgebung auf diesem Gebiet. Zu diesem Zweck wurde eine Ex-Post Evaluation der EU-Richtlinie 90/270/EWG, die sich mit der Arbeit an Bildschirmgeräten befasst, in sechs Ländern durchgeführt: in der Tschechischen Republik, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Finnland und dem Vereinigten Königreich. Die EU-Richtlinie 90/270/EWG wurde gewählt, da die Umsetzung in nationales Recht in den in diesem Bericht behandelten sechs Ländern im Großen und Ganzen auf vergleichbare Weise erfolgte.

Diese Evaluation war als Pilotstudie angelegt und zielte nicht nur auf die Analyse der spezifischen Bildschirmarbeitsvorschriften ab, sondern sollte auch das allgemeine Potenzial und die Beschränkungen des Instruments der Evaluation prüfen.

DURCHFÜHRUNG DER PILOTEVALUATION

Da die Durchführung einer zentralen Evaluation basierend auf einem einheitlichen Evaluationsdesign nicht möglich war, wurden getrennte nationale Evaluationen durchgeführt. Als gemeinsame Basis für die nationalen Evaluationen erstellte die Arbeitsgemeinschaft zwei Leitfäden:

1. „Gemeinsame Anforderungen für die Evaluation der Bildschirmarbeitsrichtlinie“, in denen die grundlegenden Ziele und Rahmenbedingungen der Evaluation beschrieben werden
2. „Überblick über die Referenzrichtlinien zur Vorbereitung empirischer Untersuchungen“

Entsprechend den „Gemeinsamen Anforderungen“ sollte die Evaluation grundlegende Fragen auf der Basis eines systematischen, empirischen Ansatzes beantworten:

1. Wurden die Instrumente der Richtlinie korrekt gewählt?
2. Wurden die Ziele der Richtlinie mithilfe der verwendeten Instrumente erreicht?
3. Wurden die Instrumente effektiv eingesetzt?
4. Sollte es Konsequenzen geben in Bezug auf:
 - Änderungen oder Anpassungen der Rechtsvorschriften
 - die Implementierung auf Unternehmensebene
 - die Strategien der vollziehenden Behörden
 - andere Begleitmaßnahmen zur Verbesserung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes an Bildschirmarbeitsplätzen?

Die auf den Referenzrichtlinien basierenden empirischen Untersuchungen konzentrierten sich auf die folgenden Gesichtspunkte:

- Relevanz und Nützlichkeit der Richtlinie
- Effektivität der Instrumente
- Hindernisse für die Implementierung
- Kosten-Nutzen-Rechnung

Als Vorbedingung für die systematische und korrekte Interpretation der empirischen Daten mussten auch Implementierungsaspekte überprüft werden:

- Grad der Bekanntheit und Kenntnis der Richtlinien bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern
- Ausmaß der Implementierung der spezifischen Instrumente

Die unterschiedlichen Evaluationsstudien wurden auf nationaler Ebene entworfen und umgesetzt. Bei der „Operationalisierung“ der Referenzrichtlinien wurden spezifische nationale Besonderheiten und Forschungsschwerpunkte berücksichtigt. Dadurch entstanden gewisse Unterschiede bei den Fragebogenansätzen, die zu einigen Einschränkungen bezüglich der Vergleichbarkeit der Ergebnisse führten. Allerdings ist es dennoch möglich, allgemeine Schlussfolgerungen in Bezug auf alle Länder zu ziehen.

Im Rahmen der Pilotevaluation wurden bei verschiedenen Gruppen Daten erfasst:

- In jedem Land wurden **Führungskräfte** aus einer zufällig gewählten Stichprobe von Betrieben über ihre Praktiken in Bezug auf Bildschirmarbeitsplätze und ihre Erfahrungen mit der Bildschirmarbeitsrichtlinie befragt. Die Netto-Stichprobengröße in den verschiedenen Ländern reichte von rund 200 bis 2.200 Firmen mit Bildschirmarbeitsplätzen. Insgesamt wurden für diese Studie Interviews in 6.900 Betrieben durchgeführt.
- In allen Ländern mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs wurden zusätzlich Befragungen von **Arbeitnehmern** an Bildschirmarbeitsplätzen durchgeführt. Die Fragen bezogen sich auf die Arbeits- und Gesundheitsschutzpraktiken ihrer Arbeitgeber in Bezug auf die Bildschirmarbeitsplätze, auf den persönlichen Bildschirmarbeitsplatz und auf das tatsächliche Verhalten der Arbeitnehmer bei der Arbeit am Bildschirmgerät. In manchen Ländern (CZ, FI) wurden die Arbeitgeberfragebögen von Arbeitnehmern in denselben Betrieben beantwortet, in denen zuvor die Führungskräfte interviewt worden waren,

während in anderen Ländern (DK, DE, NL) Einzelpersonen anhand von unabhängigen Zufalls-Strichproben zur Befragung ausgewählt wurden. Insgesamt stellten rund 8.800 Arbeitnehmer, die an Bildschirmgeräten arbeiten, Informationen zur Verfügung.

- Ferner wurden in mehreren Ländern zusätzliche **Interessenvertreter** über ihre Meinungen und Erfahrungen in Bezug auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz an Bildschirmgeräten befragt:
 - In Dänemark und den Niederlanden wurden halbstrukturierte Interviews mit verschiedenen Sozialpartnern und Experten durchgeführt, darunter mit Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, den Arbeitsaufsichtsbehörden und Herstellern von Büroausrüstung.
 - In Deutschland beantworteten die Gewerbeaufsichtsbehörden einen kurzen Fragebogen zur Umsetzungspraxis und zu ihren Erfahrungen damit.
 - In Finnland beantworteten Gesundheits- und Arbeitsschutzexperten einen ähnlichen Fragebogen wie die Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

ERGEBNISSE

ERGEBNISSE HINSICHTLICH DER ENTWICKLUNG EINES METHODISCHEN VORGEHENS

Die Ex-Post Evaluation erwies sich als angemessene Methode, um den Grad der Effektivität und Relevanz der Bildschirmarbeitsrichtlinie und ihrer spezifischen Instrumente zu messen und Barrieren zu identifizieren, die der Implementierung auf Betriebsebene im Weg stehen. Sie wurde auch erfolgreich eingesetzt, um eine grobe, jedoch repräsentative Kosten-Nutzen-Schätzung von Seiten der Arbeitgeber zu erstellen oder die Angemessenheit der Gesetze in Bezug auf neuere Entwicklungen (z. B. Laptops und Telearbeitsplätze) zu untersuchen. An dieser Stelle muss auf einige Beschränkungen hingewiesen werden: Nicht alle Qualitätsverbesserungen der Arbeitsplätze können eindeutig auf eine spezifische Ursache zurückgeführt werden (z. B. die Bildschirmarbeitsrichtlinie), da sie von vielen Faktoren (z. B. die Verbreitung von Computern und Computerkenntnissen im Privatleben) beeinflusst werden, die nur teilweise in einer Ex-Post Evaluation kontrolliert werden können. Es wurde auch offensichtlich, dass es schwierig ist, detaillierte Gesichtspunkte der europäischen Gesetze wie etwa die Verständlichkeit des europäischen Gesetzestextes oder den Grad der Detailliertheit seiner Vorgaben zu bewerten, da der Großteil der Anwender sich nicht direkt an den Gesetzen orientiert, sondern sich auf andere, darauf basierende Informationsmaterialien stützt.

ERGEBNISSE IN BEZUG AUF DIE GESETZLICHEN GESICHTSPUNKTE DER BILDSCHIRMARBEITSRICHTLINIE

Effektivität

Die Instrumente der Richtlinie erwiesen sich als effektiv: Arbeitsplatzanalysen und die im Anschluss daran durchgeführte Neueinrichtung der Arbeitsplätze führen häufig zu einer erhöhten Arbeitszufriedenheit und teilweise zu einer spürbaren Verringerung

krankheitsbedingter Ausfalltage. Information und Schulung der Arbeitnehmer haben bei einer knappen Mehrheit der Arbeitnehmer zu einem bewussteren Verhalten am Bildschirmarbeitsplatz geführt und werden somit wahrscheinlich langfristig zu einer Reduktion der Gesundheitsrisiken führen. Die Bestimmungen zum täglichen Arbeitsablauf haben dazu beigetragen, dass es kaum mehr Arbeitgeber gibt, die den Arbeitnehmern Pausen verweigern. Die Gesetze haben auch allgemein bei vielen (wenn auch bei weitem nicht allen) Arbeitgebern zu einem verbesserten Bewusstsein über die potenziellen Gesundheitsrisiken der Bildschirmarbeit beigetragen.

Die Instrumente wurden daher insofern korrekt gewählt, als dass sie – wenn sie umgesetzt werden – zu einer Verbesserung der physischen Qualität der Arbeitsplätze, von Gesichtspunkten der Arbeitsorganisation, der Motivation der Arbeitnehmer und der Produktivität beitragen.

Relevanz

Die Aussagen der Arbeitgeber zeigen eindeutig, dass die Bildschirmarbeitsvorschriften in dem Sinn relevant sind, dass viele Unternehmen den Bildschirmarbeitsplätzen weniger Aufmerksamkeit beimessen würden, wenn es keine entsprechenden Gesetze gäbe. Ein beträchtlicher Anteil der Arbeitgeber (zwischen rund einem Drittel und annähernd der Hälfte der Arbeitgeber, je nach Land und Bestimmung) gab an, dass sie weniger oder in manchen Fällen überhaupt kein Augenmerk auf Bestimmungen wie Arbeitsplatzanalysen, die Bereitstellung von Sehtests oder Faktoren wie Arbeitsorganisation und psychomentalen Stress legen würden, wenn sie nicht gesetzlich dazu verpflichtet wären.

Effizienz/Kosten-Nutzen-Verhältnis

Es wurde festgestellt, dass eine streng monetäre Messung der Kosten und Nutzen der Bestimmungen schwierig ist, da die Unternehmen üblicherweise die aufgrund der Umsetzung der Richtlinie entstandenen Kosten nicht separat verbuchen. Aber laut der subjektiven Gesamteinschätzung der Arbeitgeber sind Kosten und Nutzen zumeist entweder ausgewogen bzw. überwiegt der Nutzen die Kosten.

Bekanntheit und Kenntnis der Bildschirmarbeitsvorschriften

Die Zielgruppen der Richtlinie – Arbeitgeber, Arbeitsschutzverantwortliche und Arbeitnehmer – befassen sich üblicherweise nicht direkt mit der europäischen Richtlinie. Sie arbeiten mit den darauf basierenden nationalen Gesetzen und Verordnungen bzw. mit den basierend auf diesen Gesetzen ausgearbeiteten Informationsmaterialien. In der Folge kennt nur eine Minderheit der Arbeitgeber die europäische Richtlinie. Eine – z. T. nur geringfügige – Mehrheit der Arbeitgeber in allen sechs Ländern (zwischen rund 50 % und 90 %) kennt allerdings die nationalen Bildschirmarbeitsverordnungen. Unter den Arbeitnehmern ist die Kenntnis der spezifischen Bildschirmarbeitsverordnungen weniger weit verbreitet. Aber eine Mehrheit der Arbeitnehmer weiß, dass es Gesetze gibt, die ihre Rechte in Bezug auf die Gestaltung der Bildschirmarbeit regulieren.

Die Kenntnis der spezifischen Bestimmungen der Gesetze ist allgemein geringer. Zu den bekanntesten Bestimmungen zählen die Anforderungen hinsichtlich Arbeitsplatzanalysen und der ergonomischen Einrichtung der Arbeitsplätze. Die Anforderungen hinsichtlich der Arbeitsorganisation (täglicher Arbeitsablauf) sind ebenfalls weithin bekannt. Weit weniger

bekannt sind hingegen die Bestimmungen zur Prävention psychomentaler Belastungen und die Anforderungen hinsichtlich der Softwareergonomie.

Implementierung der Bestimmungen

Die Implementierung der Bestimmungen ist insgesamt in großen Unternehmen besser als in kleineren. Allerdings erwies sich die Erfüllung der im Anhang (als bestimmte Form der Bestimmungen) enthaltenen Anforderungen als größtenteils unabhängig von der Unternehmensgröße und war tatsächlich recht hoch (in einer Bandbreite von 70 % bis 90 % je nach der spezifischen Bestimmung).

Der Implementierungsgrad der verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie ist unterschiedlich:

- Die Implementierung der Anforderungen über Information und Schulung der Arbeitnehmer ist am höchsten. In fast allen Ländern schult mindestens die Hälfte aller Arbeitgeber die Arbeitnehmer über die potenziellen Gesundheitsrisiken der Bildschirmarbeit.
- Arbeitsplatzanalysen werden in einem ähnlichen Grad durchgeführt, wenngleich oft nicht in den von der Richtlinie vorgesehenen regelmäßigen Abständen.
- Die Maßnahmen zur täglichen Arbeitsorganisation werden unterschiedlich eingesetzt: Während die meisten Unternehmen den Bildschirmarbeitskräften Pausen nicht verweigern, nimmt ein beträchtlicher Anteil der Arbeitnehmer diese nicht in Anspruch – teilweise, weil sie keine Pausen benötigen, und teilweise, weil der Arbeitsdruck es nicht zulässt.
- Die zum Schutz des Sehvermögens der Arbeitnehmer vorgesehenen Instrumente werden in vielen Unternehmen implementiert, aber häufig nur als Abhilfemaßnahme, d. h. auf Bitte der Arbeitnehmer hin. Nur eine Minderheit der Unternehmen setzt Sehtests auf die in der Richtlinie vorgesehene präventive Weise ein.
- Laut den Arbeitnehmern entsprechen das Mobiliar, die Computerausrüstung, die Software und weitere Komponenten an den meisten Bildschirmarbeitsplätzen den Anforderungen. Die Wünsche und Forderungen der Arbeitnehmer zeigen allerdings, dass weiterhin Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, insbesondere in Bezug auf die Bereitstellung von ergonomischem Mobiliar und auf Maßnahmen zum Blendschutz.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Interviews mit Führungskräften und Arbeitnehmern illustrieren, dass die physischen Anforderungen zur Gesundheit und Sicherheit an Bildschirmarbeitsplätzen, wie z. B. die Ausstattung mit guten Computern und ergonomischen Möbeln bzw. die Bereitstellung einer angemessenen Arbeitsumgebung (Lärmpegel, Luftfeuchtigkeit usw.), in Unternehmen aller Größenkategorien und in allen hier behandelten Ländern in relativ hohem Ausmaß erfüllt werden.

Die Evaluation ergab, dass die Bildschirmarbeitsverordnungen allgemein adäquat sind und die Instrumente korrekt gewählt wurden. Als größte Hindernisse für die Durchführbarkeit der Gesetze wurden u. a. mangelnde Bekanntheit und Kenntnis der Bestimmungen identifiziert. Auch erlaubt der Arbeitsdruck nicht immer die (vollständige) Umsetzung der Bestimmungen durch Arbeitgeber oder Arbeitnehmer.

Die Ergebnisse der Evaluation lassen auf keinen Bedarf nach wesentlichen Änderungen oder Anpassungen der Richtlinie schließen. Allerdings wurde offensichtlich, dass neuere Arten von Bildschirmgeräten wie mobile Computer und Workstations von Telearbeitern häufig auf Unternehmensebene nicht im Mittelpunkt der Arbeitsschutzbemühungen stehen. Eine weitere Präzisierung der Verpflichtungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer hinsichtlich dieser Art von Bildschirmarbeitsplätzen entweder im Rahmen der Europäischen Richtlinie oder in den nationalen Bildschirmarbeitsverordnungen könnte das Bewusstsein über diese neueren Arten von Bildschirmarbeit bei den relevanten Akteuren in den Bereichen des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz fördern.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Ex-Post Evaluation der europäischen Arbeitsschutzverordnungen durchführbar ist und zusätzliche sowie wertvolle Ergebnisse zur laufenden Debatte über intelligentere und bessere Verordnungen beiträgt. Daher wird die Durchführung zusätzlicher empirischer Evaluationen von spezifischen Richtlinien im Bereich Gesundheits- und Sicherheitsschutz am Arbeitsplatz durch die Europäische Kommission empfohlen. Dadurch wären ein zuverlässigerer Vergleich der Situation in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten und eine effiziente Einbindung aller relevanten Interessenvertreter möglich, v. a. der Sozialpartner auf europäischer Ebene.