

Kurzfassung der Transparenzstudie zur aktuellen Konzeption und Tätigkeit der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht (Gewerbeaufsicht) in 16 Bundesländern

Das deutsche Arbeitsschutzsystem ist seit geraumer Zeit Gegenstand einer erneuten „Dualismus-Debatte“. Nachdem das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Frühjahr 2003 den sogenannten Masterplan proklamiert hat, in dem unter anderem die gesetzliche Unfallversicherung in Frage gestellt wurde, ging die Bayerische Landesregierung im Herbst 2003 mit einer weiteren Initiative in den Bundesrat: sie schlug vor, die gesetzliche Unfallversicherung abzuschaffen und sie durch private Versicherungen zu ersetzen. Gewerkschaften wie Arbeitgeber haben sich entschieden gegen diesen Vorstoß gewandt. Doch das duale System blieb weiter in der Kritik. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat es in einem Brief an die Ministerpräsidenten der Länder als „erstrebenswert“ bezeichnet, das duale Arbeitsschutzsystem aufzugeben und die überbetrieblichen Aufgaben im Arbeitsschutz „auf eine Institution zu konzentrieren“, und zwar auf die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. Der Vorschlag des BDA ist von Bundeswirtschaftsminister Clement im April 2004 aufgegriffen und konkretisiert worden. Die Aufgaben der Arbeitsschutzüberwachung sollen nach § 21 Abs. 4 Arbeitsschutzgesetz an die Berufsgenossenschaften übertragen werden. Clements Absicht läuft darauf hinaus, die staatliche Arbeitsschutzaufsicht vor Ort abzuschaffen. Begründet wird dies vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) u.a. mit dem Argument, dass die gesetzlich vorgeschriebene Kooperation zwischen den Arbeitsschutzverwaltungen der Länder und den Berufsgenossenschaften gescheitert bzw. ein Misserfolg sei, weil eine strategische Zusammenarbeit bisher nicht zu Stande gekommen sei. Die dadurch verursachte Doppelarbeit sei ineffektiv. Die Lösung dieses Problems sieht das BMWA in der Übertragung der Überwachungsaufgaben auf die Unfallversicherungsträger in einer Hand. Begründet wird dieser Vorschlag u.a., alles „Machbare“ im Arbeitsschutz sei erreicht worden, ohne dies allerdings empirisch zu belegen. Die letzte umfassende Bestandsaufnahme zur Qualität des deutschen Arbeitsschutzsystems erfolgte 1980.

Es gibt nicht wenige Stimmen, die sagen die staatliche Aufsicht sei überflüssig und zudem nicht mehr zeitgemäß. Die staatliche Arbeitsschutzaufsicht – früher „Fabrikinspektion“ genannt - ist entstanden, weil die Unternehmer im 19. Jahrhundert nicht in der Lage waren, allein aus ihrer Eigenverantwortung heraus eine eigenständig praktizierte Sorge um die Sicherheit und Gesundheit ihrer Mitarbeiter/innen zu entwickeln. Das Zusammenspiel wirtschaftlichen Handelns mit einer präventiven betrieblichen Kultur stellt sich auch heute nicht von alleine her. Im Verlauf der aktuell geführten „Dualismus-Debatte“ zeigte sich, dass eine weit verbreitete Unkenntnis darüber besteht, was heute moderne staatliche Arbeitsschutzaufsicht ist, was ihr Selbstverständnis, ihre Aufgaben und ihre Praxis sind.

Um einen Zugang zu diesen Fragen zu finden, wurde von der Hans-Böckler-Stiftung der Auftrag erteilt, zunächst einmal die Aktivitäten der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht über die Berichterstattung der 16 Bundesländer transparent zu machen. Der Auftrag war, eine zusammenfassende und komparative Übersicht über die Jahresberichte 2003 sowie vorliegender Fachpapiere der Bundesländer zu erstellen. Es ging darum, ein Verständnis für die Institution der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht, ihre Aufgaben und ihre praktische Bedeutung für den betrieblichen Arbeitsschutz herzustellen.

Die ökonomischen und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen, unter denen heute Arbeitsschutz praktiziert werden muss, haben sich seit Beginn der achtziger Jahre rasant verändert. Zu nennen sind hier das Vordringen moderner Produktions-, Informations- und Kommunikationstechnologien in engem Zusammenspiel mit globalisierten Märkten. Der „Faktor Mensch“ und seine Gesundheitsfunktion im Betrieb gewinnt eine größere Bedeutung als in früheren Zeiten. Gleichzeitig bringen die neuen unternehmerischen Konzepte aber auch neue Risiken für die Gesundheit der Beschäftigten mit sich. Mit der fortschreitenden Marktsteuerung von Erwerbsarbeit werden Löhne, Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten zu einer Restgröße, die flexibel an Markterfordernisse angepasst werden muss. Mit dem Wandel der Beschäftigungsformen – dies sind beispielsweise befristete Arbeitsverhältnisse, Projektarbeit, Minijobs, Telearbeit und atypische Arbeitszeiten - ist auch ein Wandel der Gesundheitsgefahren für Beschäftigte verbunden. Zu den neu auftretenden Gesundheitsproblemen zählt die Europäische Kommission in einer Mitteilung von 2002: Stress, Depressionen oder Angstzustände sowie Gewalt am Arbeitsplatz.

Aus Befragungen ist bekannt, dass Zeit- oder Leistungsdruck die Hälfte der Beschäftigten in Deutschland belastet. Die zunehmende Personalknappheit verstärkt diese Tendenz. Unter den veränderten Bedingungen muss Sicherheit und Gesundheit heute teilweise anders organisiert werden als früher. Eine inhaltliche Neuakzentuierung der Tätigkeit der überbetrieblichen Arbeitsschutzinstitutionen ist daher notwendig, um Arbeitnehmer/innen besser zu schützen sowie ihre Interessenvertretungen entsprechend unterstützen zu können. Arbeitnehmer/innen sind gerade in Zeiten der wirtschaftlichen Krise die strukturell Schwächeren und nur begrenzt in der Lage, sich gegen Arbeitsschutzversäumnisse zu wehren. Ein Bürokratieabbau im Sinne eines Rückzugs staatlicher Kontrolle würde einem Abbau des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes „Tür und Tor öffnen“.

Die staatliche Arbeitsschutzaufsicht unterstützt Beschäftigte und Betriebsrat bei der Einhaltung der Schutzvorschriften des Arbeitszeitgesetzes – ein Beispiel aus der Tagespresse

„Rote Karte für Firma Nappo – 60-Stunden-Woche gestoppt“ lautete die Überschrift eines Artikels in der Frankfurter Rundschau vom 6.8.04. Die Belegschaft sollte nach dem Willen der Geschäftsleitung drei Monate in zwölf-Stunden-Schichten arbeiten, bezahlen wollte die Geschäftsleitung nur 38 Stunden pro Woche. Den Lohn sollten die Angestellten ohne Zuschläge erst im Oktober erhalten. Gegenüber der Belegschaft argumentierte die Geschäftsleitung mit der schwierigen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens. Die zuständige Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) bot auf einer Betriebsversammlung Hilfe an zur Entwicklung flexibler Arbeitszeitmodelle, die vom Unternehmen nicht angenommen wurde. Die Gewerkschaft informierte daraufhin das Amt für Arbeitsschutz in Mönchengladbach über das Verhalten des Unternehmens, das dem Arbeitszeitgesetz widerspricht. Laut Gesetz dürfen Beschäftigte maximal zehn Stunden am Tag arbeiten und auch nur dann, wenn diese Mehrarbeit in auftragsärmeren Zeiten wieder ausgeglichen wird. Das Amt für Arbeitsschutz schritt wegen des Verdachts auf Verletzung des Arbeitszeitgesetzes ein.

Die Rolle der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht in diesem Praxisbeispiel hat die Leiterin des Amtes für Arbeitsschutz Mönchengladbach auf einer Veranstaltung des DGB zur Zukunft der

staatlichen Gewerbeaufsicht wie folgt charakterisiert: die Sozialpartner einigen sich innerbetrieblich auf Arbeitszeitregelungen nach dem Manteltarifvertrag, das Arbeitszeitgesetz nennt den möglichen Maximalrahmen. Sobald jemand das „Spielfeld“ verlässt, das betriebliche System nicht funktioniert, handelt die Behörde mit den Mitteln der Kontrolle, Ahndung und unterstützender Beratung. Die Anwendung des Arbeitszeitgesetzes konnte nur deswegen vollzogen werden, weil zum einem Betriebsrat, Gewerkschaft und Beschäftigte an einem Strang zogen und andererseits die staatliche Arbeitsschutzaufsicht als Vollzugsorgan des Arbeitsschutzrechtes zur Intervention auffordern konnten.

Sicherheit und Gesundheit ist eine Rahmenbedingung des Wettbewerbs in Europa

Die Sicherung sozialer Grundrechte in der Arbeitswelt und gesunde und leistungsfähige Beschäftigte sind nach Auffassung der EU-Kommission unabdingbare Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige und erfolgreiche Wirtschaft. Die staatliche Arbeitsschutzaufsicht soll gewährleisten, dass die Betriebe hinsichtlich Sicherheitsniveau und Qualität der Arbeitsbedingungen – im Idealfall europaweit und auf alle Arbeitsstätten bezogen – gleichen Wettbewerbsbedingungen unterliegen. Sicherheit und Gesundheit soll nach dem Willen der Sozialpartner in Europa dem Wettbewerb entzogen sein. Diese Erkenntnis wird zwar oft in den Vorworten der Jahresberichte der Arbeitsschutzverwaltungen betont, spiegelt sich aber noch nicht in einer gelebten betrieblichen Kultur wider.

Mit dem Arbeitsschutzgesetz von 1996, als Folge der Umsetzung der EG Rahmenrichtlinie 89/391 über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und weiterer Einzelrichtlinien, verfügen wir über ein hervorragendes Instrument zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit. Der Arbeitgeber hat nach § 3 Abs. 2 ArbSchG „für eine geeignete Organisation zu sorgen“, d.h. ein betriebliches Arbeitsschutzsystem unter der Beteiligung der Beschäftigten aufzubauen. Im Rahmen einer Gefährdungsbeurteilung sind dabei auch soziale und psychische Aspekte vom Arbeitgeber zu berücksichtigen. Das neue Arbeitsschutzrecht gibt den Unternehmen weite Gestaltungsspielräume zur eigenverantwortlichen Umsetzung. Intelligent genutzt hilft die Gefährdungsbeurteilung zugleich organisatorische Schwachstellen aufzuspüren sowie betriebliche Ressourcen in der Organisations- und Personalentwicklung zu mobilisieren. Offensichtlich wird der moderne Arbeitsschutz nicht als positiver Ko-Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung verstanden, sondern eher als bürokratische Last empfunden. Denn trotz dieser guten gesetzlichen Rahmenbedingungen hat die betriebliche Gesundheitspolitik noch nicht den nötigen Stellenwert in den Unternehmen. Belegt wird dies durch Berichte der Arbeitsschutzverwaltungen sowie durch erste Ergebnisse einer Betriebsräte-Befragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung im Sommer 2004 zur Umsetzung des seit 1996 geltenden Arbeitsschutzgesetzes. Bisher hat nur etwa ein Drittel der Betriebe in Deutschland eine korrekte Gefährdungsbeurteilung durchgeführt.

Beratung und Überwachung des betrieblichen Arbeitsschutzes ist Länderaufgabe

Die Überwachung der Betriebe bezüglich der staatlichen Arbeitsschutzvorschriften obliegt den Arbeitsschutzbehörden (Gewerbeaufsichtsämter oder Ämter für Arbeitsschutz) der Länder. Aufgrund grundrechtlich fixierter Schutzpflichten des Staates für Leben und Gesundheit der Beschäftigten, wie z.B. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 GG), besteht eine staatliche Pflicht, die Umsetzung des Arbeitsschutzrechtes zu überwachen und ggf. auch mit

hoheitlichen Mitteln durchzusetzen. Dazu gibt es die Mittel der Anordnungen, Verwarnungen, Bußgeldbescheide und Strafanzeigen. Mit dem § 21 Abs. 1 ArbSchG hat die staatliche Arbeitsschutzaufsicht den gesetzlichen Auftrag erhalten, den Arbeitgeber wie auch den Betriebsrat zu beraten. Hieraus ergeben sich neue Rollenanforderungen an die staatliche Arbeitsschutzaufsicht, nämlich zu einem umfassenden und vorbeugenden Gesundheitsschutz bei der Arbeit durch Beratung der Akteure beizutragen. Diese neue Aufgabe muss zwangsläufig nicht nur inhaltliche und methodische Konsequenzen für die drei Aufgabenschwerpunkte der Arbeitsschutzaufsicht – Beratung, Prävention, Überwachung – haben, sondern auch deren (historisch gewachsenes) Gewicht verändern. Bisher gehörten die Abwehr unmittelbarer, durch technische Risiken bedingte Gesundheitsgefahren zum primären Berufsverständnis und galten als Schwerpunkt der Aufgaben der Arbeitsschutzaufsicht.

Hieraus resultiert die Frage, wie die staatlichen Arbeitsschutzaufsichten der Länder heute in der Doppelrolle als „Gewerbepolizei“ und gleichzeitig als moderner –unbürokratischer – Dienstleister erreichen können, dass die für den betrieblichen Gesundheitsschutz verantwortlichen Arbeitgeber ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen.

Die Kooperation der Länder auf dem Felde des Arbeitsschutzes

Die Bundesländer stimmen sich auch im Feld des Arbeitsschutzes ab, um zu möglichst einheitlichen Auffassungen und Regelungen zu gelangen. Dazu gibt es den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), der sich aus den Vertretern der obersten Arbeitsschutzverwaltungen zusammensetzt und die "Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales" (ASMK) in allen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes berät.

Mit dem Beschluss der 73. ASMK-Konferenz im Jahre 1996, von der Einzelrevision im Betrieb Abstand zu nehmen, erfolgte eine Neudefinition staatlicher Verantwortung im Arbeitsschutzsystem: der Staat wirkt neben seiner Überwachungsfunktion künftig vor allem auch als Initiator, Moderator und Koordinator. Dieser Beschluss setzte Veränderungsprozesse bei den Aufsichtsbehörden der Länder in Gang, die sich u.a. in den Veröffentlichungen des LASI und im Strategiepapier „Gesundheit bei der Arbeit“ der ASMK widerspiegeln. Sie alle können als zeitgemäße Antworten der obersten Arbeitsschutzverwaltungen auf die neuen Anforderungen eines modernen Arbeitsschutzes und als adäquate Antwort auf den im Arbeitsschutzgesetz anlegten Paradigmenwechsel gesehen werden, mit dem neue Wege in der Aufsichts- und Kontrollstrategie der staatlichen Arbeitsschutzbehörden verbunden sind. Dazu zählt die Systemkontrolle in Unternehmen, d.h. anhand einer Checkliste wird geprüft, inwieweit der Arbeitsschutz in die betriebliche Aufbau- und Ablauforganisation eingebunden ist.

Zu Einzelproblemen des Arbeitsschutzes hat der LASI Leitfäden wie z.B. zur Bildschirmarbeitsverordnung und manuellen Lastenhandhabung veröffentlicht, die der einheitlichen und aufeinander abgestimmten Rechtsanwendung in den Bundesländern dienen (LASI-Veröffentlichungen mit der Abkürzung „LV“). Neben den genannten Handlungshilfen hat der LASI mit der Veröffentlichung „Arbeitsschutzmanagementsysteme - Spezifikation zur freiwilligen Einführung, Anwendung und Weiterentwicklung von Arbeitsschutzmanagementsystemen (AMS)“ (LV 21) die einheitlichen Mindestanforderungen aus Sicht der Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer definiert. Mit der Veröffentlichung kommt der LASI dem grundgesetzlichen Auftrag an die

Arbeitsschutzbehörden der Länder nach, einheitliche und vergleichbare Arbeitsbedingungen sowie harmonisierte Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zu schaffen. Im Juli 2003 hat der LASI die „Grundsätze der Behördlichen Systemkontrolle“ veröffentlicht. Hiermit überprüfen die Behörden das Funktionieren des Arbeitsschutzmanagementsystems. Im Zuge der Behördlichen Systemkontrolle kann die Behörde auch das Funktionieren des betrieblichen Arbeitsschutzsystems als Grundprüfung im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes überprüfen.

Das Strategiepapier "Gesundheit bei der Arbeit" (2001)

Mit dem Strategiepapier "Gesundheit bei der Arbeit" von 2001 haben die Arbeitsschutzbehörden der Länder ihr programmatisches Selbstverständnis der Aufsichtstätigkeit im Sinne eines modernen Arbeitsschutzes neu definiert sowie Handlungsfelder als abzuarbeitende Aufträge benannt. Die (künftige) Arbeitsweise der Arbeitsschutzverwaltungen ist bestimmt durch zielgerichtete Schwerpunktüberprüfungen, Kontrollen des Arbeitsschutzmanagements und einer gesundheitsorientierten Beratung. Im Fokus der Transparenzstudie stehen die nachfolgenden drei von insgesamt fünf aufgeführten Handlungsfeldern aus dem Strategiepapier:

- **Die Wissensbasis bei Unternehmern, Beschäftigten und Gesundheitsakteuren verbreitern**, insbesondere durch initiieren und stärken von Netzwerken (z. B. für Information, Austausch, Kontakte).
- **Moderne Öffentlichkeitsarbeit leisten und Kommunikation betreiben** durch Publizierung von „models of good practice“ oder Gesundheitspreise ausloben oder durch staatliche Anerkennung herausragender betrieblicher Aktivitäten.
- **Gesundheit bei der Arbeit auf betrieblicher Ebene verbessern** durch eine Förderung des betrieblichen Managements im Arbeits- und Gesundheitsschutz, die Entwicklung kleinbetriebstauglicher Strategien und Maßnahmen sowie die Entwicklung von Evaluationskonzepten für die betriebliche Praxis.

Folgende Grundprinzipien der Konzepte, Strategien und Methoden werden seitens der Länder für erforderlich gehalten:

- Nachhaltigkeit der Maßnahmen für die Gestaltung menschengerechter Arbeit,
- Ganzheitlichkeit,
- Zielgruppenorientierung (betriebsnahe Lösungen),
- Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeteiligung sowie die Kooperation der innerbetrieblichen und überbetrieblichen Akteure.

Beratung und Überwachung erfordert personelle Ressourcen

Beraten und informieren, insbesondere unter Berücksichtigung der bekannten Arbeitsschutzprobleme in kleinen und mittleren Unternehmen, erfordert Zeit und Ressourcen. In einer Bilanzierung „über die praktische Durchführung der Bestimmungen der Richtlinien über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ zeigt sich die EU-Kommission verwundert darüber, dass die neuen EU-Vorschriften nicht zu einem höheren Inspektionsaufwand in den Mitgliedsstaaten geführt haben. Gleichzeitig konstatiert sie, dass die Arbeitsschutzbehörden nicht über genügend Ressourcen verfügen, um alle Aspekte der neuen Rechtsvorschriften zu erfüllen, wie den einzelstaatlichen Berichten an die EU zu entnehmen sei. Als Folge des schleichenden Personalabbaus seit den 70er Jahren droht die Arbeitsschutzaufsicht in Deutschland zur Bedeutungs-

losigkeit zu verkommen. Beispielsweise muss die Bremer Gewerbeaufsicht nach dem vorliegenden Haushaltsplan pro Jahr 2,5% ihrer Stellen einsparen.

Die EU-Kommission hat in ihren Mitteilungen wiederholt und ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer staatlichen Überwachung hingewiesen. Gerade in Klein- und Mittelbetrieben fehle es immer noch an einer präventiven Kultur. Den Aufsichtsbeamten komme hier eine Schlüsselrolle zu, um eine bessere Einhaltung der Vorschriften zu erreichen. Dies könne in erster Linie durch Schulung, Überzeugung und Unterstützung, aber auch, soweit erforderlich, durch verstärkte Durchsetzungsmaßnahmen geschehen.

Die staatliche Arbeitsschutzaufsicht als Teil des dualen Arbeitsschutzsystems

In Deutschland wird vom dualen System des Arbeitsschutzes gesprochen, weil der Arbeitsschutz durch die hoheitliche Tätigkeit der Unfallversicherungsträger mitgestaltet wird. Die Unfallversicherungsträger (UV-Träger) als zweite Säule des Arbeitsschutzsystems haben nach § 14 Abs. 1 Sozialgesetzbuch VII die Aufgabe, „mit allen geeigneten Mitteln für die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren und für eine wirksame erste Hilfe zu sorgen. Sie sollen dabei auch den Ursachen der arbeitsbedingten Gefahren für Leben und Gesundheit nachgehen“. Staatliche Vorschriften gelten für jeden Bürger, die Vorschriften der Berufsgenossenschaften dagegen begründen Rechtspflichten unmittelbar nur gegenüber den Mitgliedsunternehmen und deren Beschäftigten. Wie auch die staatliche Arbeitsschutzaufsicht können die Aufsichtsdienste der Unfallversicherungsträger hoheitlich tätig werden und z.B. Einzelfallanordnungen erlassen. Nach § 17 SGB VII ist die Befugnis zum Erlass von Einzelfallanordnungen auf die Festlegung von Maßnahmen zur Erfüllung der Pflichten aus den Unfallverhütungsvorschriften sowie zur Verhütung besonderer Unfall- und Gesundheitsgefahren beschränkt. Der Vollzug der staatlichen Vorschriften (ArbSchG und Arbeitsschutzverordnungen) fällt nicht in den originären Zuständigkeitsbereich der Unfallversicherungsträger. Da die neueren berufsgenossenschaftlichen Vorschriften vielfach auf das staatliche Recht Bezug nehmen, sind aber - mittelbar - auch Elemente des staatlichen Arbeitsschutzrechts von der Aufsichtstätigkeit der Unfallversicherungsträger betroffen.

Die beiden Institutionen staatlicher Arbeitsschutz und Unfallversicherungsträger agieren nicht unabhängig voneinander. Nach dem Sozialgesetzbuch § 20 SGB VII und § 21.3 des Arbeitsschutzgesetzes und der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Zusammenwirken der Träger der Unfallversicherung und der Gewerbeaufsichtsbehörden von 1977 (BAnz. Nr. 225 v. 2.12.1977) sollen die Unfallversicherungsträger und die Arbeitsschutzverwaltungen kooperieren. Sie sind zu gegenseitigen Informationen bzw. zu Abstimmungen über Aufsicht und Aufsichtsschwerpunkte verpflichtet. Seit November 2003 liegt eine (novellierte) Verwaltungsvorschrift vor, die aber vom BMWA nicht freigegeben wird. Der DGB fordert diese in Kraft zu setzen, um die Kooperation der beiden Institutionen zu effektivieren. Die in der Verwaltungsvorschrift angelegte Neujustierung der Kooperationsbeziehungen beinhaltet u.a., dass die Unfallversicherungsträger primär beraten und die Arbeitsschutzbehörden primär kontrollieren sollen. Ferner sollen die erhobenen Daten und Vorgehensweisen bei Betriebsbesichtigungen gegenseitig transparent gemacht und aufeinander abgestimmt werden.

Die Arbeitsschutzberichterstattung der Länder

Die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder müssen jährlich Berichte über ihre Tätigkeiten erstellen. Berichtspflicht, Berichtsinhalt, Verfahren und Fristen ergeben sich aus einer Vielzahl rechtlicher Grundlagen wie etwa dem Arbeitsschutzgesetz und internationaler Abkommen. Die Berichte, die auch Statistiken enthalten, sind dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) bis zum 31.3. des auf das Berichtsjahr folgende Jahr zuzuleiten. Sie werden dort für die Erstellung des Berichtes der Bundesregierung „über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen in der Bundesrepublik Deutschland“ verwendet. Außerdem wird der Statistikteil an die EU und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) für dort zu erstellende Berichte weitergegeben. Die Jahresberichte der Länder werden auf Grundlage einer Anleitung des LASI erstellt. Für das kommende Berichtsjahr 2004 kommt eine novellierte Anleitung zur Anwendung, in der Form und Inhalt der Berichte festgelegt sind. Mit ihr wird versucht die neuen Formen der Aufsichtstätigkeit unter den (rechtlichen) Bedingungen eines modernen Arbeitsschutzes mit den entsprechenden Begrifflichkeiten (wie Arbeitsschutzorganisation und psychische Belastungen) abzubilden.

Eine zusammenfassende Betrachtung der Länderberichte hinsichtlich der durchgeführten Systemkontrollen und Ergebnisse zur Qualität der arbeitsmedizinischen- und sicherheitstechnischen Betreuung in Kleinbetrieben

Hinsichtlich der Berichterstattung zur Systemkontrolle stellen die meisten Länder die Ergebnisse der durchgeführten Schwerpunktaktionen in den Vordergrund. Durchweg wird das Ziel, das Vorgehen und die Durchführung einer Überprüfung anhand einer Checkliste aufgeführt und die Ergebnisse zum Teil sehr detailliert beschrieben. Anzumerken ist, dass die zur Überprüfung verwendeten Checklisten von den meisten Ländern nicht öffentlich zugänglich gemacht werden. Positive Ausnahmen sind Bremen, das die Liste im Jahresbericht wiedergibt, sowie Hamburg, das seine Systemkontrolllisten über das Internet jedem Interessierten zugänglich macht.

Eine Auswertung der Schwerpunktaktionen nach Branchen zeigt, dass die Spannweite der Aktionen bis zu sechs verschiedenen Branchen reicht, hierbei bleiben Niedersachsen und Saarland unberücksichtigt. Die am häufigsten aufgesuchten Unternehmen gehören zu den Branchen Bau, Gesundheitswesen, Abfallwirtschaft und Einzelhandel. Die Baubranche war im Berichtsjahr Gegenstand der bundesweit durchgeführten Aktion „Netzwerk Baustelle“. Die Überprüfung der Baustellenverordnung steht daher als Thema an erster Stelle, gefolgt von der Biostoff- und Gefahrstoffverordnung. Die Systemkontrollen der Arbeitsschutzorganisation beinhalten neben diesen beiden Verordnungen, vor allem auch die Arbeitsstättenverordnung und das Arbeitssicherheitsgesetz. Die Betriebssicherheitsverordnung spielt in der Berichterstattung vom Umfang und Häufigkeit der Kontrollen her eine geringe Rolle.

Ergebnisse der Systemkontrollen zeigen insgesamt, dass fast immer Mängel in der Arbeitsschutzorganisation vorgefunden werden und relativ neue Verordnungen wie die Biostoffverordnung, den Verantwortlichen in Unternehmen nicht bekannt ist. Bei der Überprüfung der Gefahrstoffverordnung zeigten sich insgesamt gravierende Mängel beim Umgang mit Gefahrstoffen, wie mit asbesthaltigen Baustoffen, mit Gasen und Lösemitteln. Demgegenüber sind die Ergebnisse der Überprüfungen zur Umsetzung der Baustellenverordnung bundesweit positiv.

Angesichts der aktuellen fachpolitischen Diskussion ist die arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Betreuung von Kleinbetrieben von besonderem Interesse. Zu diesem Thema finden sich Aussagen in den Berichten der Länder Bayern, Brandenburg, Berlin und Sachsen-Anhalt. Von der Berliner Aufsicht werden aufgrund der schlechten Qualität vorgefundener, schematisch erstellter Gefährdungsbeurteilungen in Apotheken, in denen ein hoher Bestellungsgrad externer Fachkräfte bestand, negative Rückschlüsse auf die Qualität der arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Betreuung gezogen. Die Länder Bayern, Brandenburg und Bremen kommen in ihren Berichten am Beispiel des Gesundheitswesens (Praxen und ambulante Dienste) zu der Aussage, dass sich die arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Betreuung in einer deutlich höheren Arbeitsschutzqualität niederschlägt als sie in Unternehmen mit unvollständiger oder ohne jegliche Betreuung vorgefunden wird.

Im Bericht Sachsen-Anhalts über das SANA-Projekt (nichtstationäre Arbeitsplätze) wird konstatiert, dass in kleinen Unternehmen die häufigste Ursache für das Fehlen einer Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung die fehlende Kenntnis über biologische Arbeitsstoffe darstellt. Hier fehle die fachliche Beratung durch Betriebsärzte und selbsterworbene sicherheitstechnische Kenntnisse der Inhaber und Inhaberinnen kleiner Unternehmen reichten zur Erkennung von Infektionsgefährdungen nicht aus. Das von der Berufsgenossenschaft angebotene Unternehmermodell wirke kontraproduktiv, wenn in kleinen Unternehmen unter zehn Beschäftigte die fachkundige Beratung fehle.

Im folgenden werden einige ausgewählte Beispiele aus der Jahresberichterstattung der Länder vorgestellt, die zeigen, dass eine Beratung und Überwachung der Unternehmen auch weiterhin unverzichtbar ist.

Gefährdungen und Belastungen in Gießereien in Bayern

Trotz moderner Verfahrenstechniken spielen an bestimmten Arbeitsplätzen die Gesundheitsrisiken wie Handarbeit, schwere körperliche Arbeit und die Exposition gegenüber Stäuben, Dämpfen und Gasen sowie Lärm noch eine große Rolle. Ziel des Projektes war die Überprüfung ausgewählter Bereiche des Arbeitsschutzes und die Beratung der für den Arbeitsschutz Verantwortlichen mit dem Ziel den Gesundheitsschutz der betroffenen Beschäftigten zu verbessern. Insgesamt wurden 110 Gießereibetriebe in den Bereichen Arbeitsschutzorganisation, Gefahrstoffrecht, Arbeitsstätten und Persönliche Schutzausrüstung überprüft.

Nahezu die Hälfte (48) der 110 überprüften Gießereien hatten die erforderliche Beurteilung bzw. die entsprechende Dokumentation nicht oder nur unvollständig durchgeführt. Bei 12 Gießereien fehlte eine betriebsärztliche Betreuung. Etwa ein Viertel der Unternehmen (25) hatten das Gefahrstoffverzeichnis weder angefertigt, noch vervollständigt oder aktualisiert. Bei einem Viertel der überprüften Betriebe (27) waren Betriebsanweisungen nicht vorhanden bzw. unvollständig oder fehlerhaft. Bei nahezu einem Drittel der Betriebe (35) konnte die vorgeschriebene Unterweisung nicht nachgewiesen werden oder sie fand nicht rechtzeitig und/oder nicht regelmäßig statt. Es gab in 14 Betrieben hygienische Mängel in Umkleide- und Sanitärräumen. Bei 24 Gießereien wurden die Absaug- und Lüftungsanlagen nicht oder nur unzureichend gewartet und ein Drittel der Betriebe konnte kein Lärmkataster vorlegen, in dem die Lärmsituation mit Messungen zu belegen ist. Als Fazit konstatiert die Gewerbeaufsicht, dass sowohl im Gefahrstoffumgang und als auch in der Lärmproblematik gravierende Mängel vorliegen.

Sicherheit in Karosseriefachbetrieben in Bayern

Ziel des Projektes war es branchenspezifische Gefährdungen aufzudecken und vorhandene Defizite im Arbeitsschutz durch geeignete Maßnahmen beseitigen zu lassen. Darüber hinaus sollten die Verantwortlichen und ihre Beschäftigten durch die Gewerbeaufsichtsämter beratend unterstützt werden.

Es wurden hauptsächlich Defizite beim Umgang mit Gefahrstoffen und bei der Arbeitssicherheitsorganisation sowie technische Mängel an Arbeitsmitteln festgestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass auch in Zukunft eine Beratung und Überprüfung durch die Gewerbeaufsicht notwendig ist. Von den 807 überprüften Betrieben blieben nur 70 ohne Beanstandungen. Breiten Raum, so wird im Bericht betont, nahm die Beratung ein. Durch gezielte Beratung konnten 304 Betriebe in der Umsetzung der Arbeitssicherheit unterstützt werden.

Lernen Betriebe aus Erkrankungsfällen? – ein Bericht des Landes Berlin

Im Rahmen der Programmarbeit wurde geprüft, inwieweit Betriebe wie Bäckereien, Pflegeeinrichtungen, Friseure, Fleischereien, Reinigungsfirmen, Gartenbaubetrieben, Malerbetrieben und Küchen berufsbedingte Erkrankungen zum Anlass nahmen, die Gefährdungsbeurteilung zu überarbeiten und gezielte Schutzmaßnahmen zu veranlassen. Es sollte anhand der vorliegenden Gefährdungsbeurteilungen eingeschätzt werden, wie der Betrieb die Gesundheitsgefährdung vor und nach dem Bekanntwerden des Verdachts einer Berufskrankheit (BK) berücksichtigt hat.

Die Gefährdungsbeurteilungen konnten bei 30 von 40 Besichtigungen vorgelegt werden. Die konkreten BK-Fälle wurden in keinem Betrieb zum Anlass genommen, die bislang getroffenen Schutzmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und bei festgestellten Mängeln Änderungen herbeizuführen. Erst die Überprüfung führte zur Mängelbeseitigung. Als Gründe für das Auftreten von BK-Verdachtsfällen wird von den Arbeitgebern oft die individuelle Disposition des Versicherten vermutet, die sich nicht auf andere Arbeitnehmer übertragen ließe und auch nicht beeinflussbar sei. Die bereits 1996 gesetzlich festgeschriebene Notwendigkeit der Erstellung einer Gefährdungsbeurteilung wurde von den Betrieben selbst nach Auftreten von BK-Verdachtsmeldungen noch nicht verinnerlicht. Bei der Erarbeitung der Gefährdungsbeurteilung werden oft die von der Berufsgenossenschaft zur Verfügung gestellten Muster übernommen; die Beurteilungen werden mehr "für das Amt" als für sich erstellt, und sie werden nicht regelmäßig überarbeitet. Bei den Überprüfungen wurden immer wieder Defizite bei der Durchsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes festgestellt, so dass zunehmend auch Bedarf an einer systematischen Überprüfung ganzer Berufszweige (z.B. Bäcker) gesehen wird.

Ergebnisse von Begasungskontrollen – ein Bericht des Landes Sachsen

Mehre Gewerbeaufsichtsämter führten im Rahmen ihrer Revisionstätigkeit als eine Schwerpunktaufgabe verstärkt Kontrollen bei Begasungen mit den giftigen Begasungsmitteln Formaldehyd, Ethylenoxid, Methylbromid, Phosphorwasserstoff, Blausäure und Sulfuryldifluorid in verschiedenen Branchen durch. Vor Ort wurden teilweise erhebliche Mängel im Arbeitsschutz festgestellt, trotz sachkundiger Ausbildung der Arbeitnehmer in den Firmen, die die Begasungen durchführten. So mussten als Ergebnis der Kontrollen mehrmals Anordnungen zum sofortigen Vollzug ausgesprochen werden, da eine unmittelbarere Gefahr für Arbeitnehmer und Dritte bestand. Aus den Begasungskontrollen wird folgendes Fazit gezogen: Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass sich trotz bestehender Sachkunde und Spezialisierung gelegentlich Unachtsam-

keiten und Oberflächlichkeiten in die Arbeitsweise der Begasungsfirmen einschleichen. So schätzten z. B. die Mitarbeiter einfach per Geruch die Schadstoffbelastung ab und verzichteten auf Messungen. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der vorgesehenen Vereinfachungen im deutschen Gefahrstoffrecht ist es wichtig, dass die Unternehmen die Präsenz der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter spüren, um nicht die Sicherheit der Arbeitnehmer und Dritter durch Betriebsblindheit, Routine und Wettbewerbsdruck zu gefährden.

Hamburg: Branchenprojekte statt aufwendige Einzelaufsicht in Kleinbetrieben

Seit 1998 konzentriert sich das Amt für Arbeitsschutz in kleinen und mittleren Unternehmen darauf, Branchenprojekte durchzuführen. Kern dieser Projekte ist die branchenorientierte Information, Beratung und Aufsicht von Betrieben und die Einbindung von Multiplikatoren. Ziel dieser neuen Aufsichtsstrategie ist es, Strukturen zu schaffen oder zu verbessern, die für einen systematischen Arbeitsschutz in kleinen und mittleren Unternehmen genutzt werden können. Arbeitgeber werden dadurch in ihrer Verantwortung für einen nachhaltigen präventiven Arbeitsschutz unterstützt. Branchenlösungen für typische Arbeitsschutzprobleme sollen in Kooperation mit Betrieben, Verbänden, Kammern oder anderen Akteuren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes entwickelt und durch gezielte Informationspolitik und zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit in der jeweiligen Branche verbreitet werden. Im folgenden ein konkretes Beispiel aus dem Hamburger Jahresbericht 2002.

Im Jahr 2001 schlossen die Zahntechniker-Innung Hamburg und das Amt für Arbeitsschutz eine Vereinbarung zur Förderung der Zusammenarbeit ab. Darin verpflichten sich die beigetretenen Unternehmen, ein Arbeitsschutzführungs- und Organisationskonzept für Kleinbetriebe einzuführen und zu pflegen. Zur Unterstützung der Dokumentation und Qualitätssicherung wird in den Dentallaboren eine Software eingesetzt, die auf die spezifischen Anforderungen zugeschnitten ist. Sie orientiert sich weiterhin an allen relevanten Kernelementen, die die unterschiedlichen Institutionen des Arbeitsschutzes für Arbeitsschutzmanagementsysteme entwickelt haben. Bei der Installation und Nutzung der Software werden die Dentallabore von einem überbetrieblichen sicherheitstechnischen Dienst unterstützt. Im Auftrag der Innung überprüft er regelmäßig die Umsetzung des Konzepts in den Dentallaboren. Die Unternehmer, die die Vereinbarung unterzeichnet haben, nehmen an den Schulungsmaßnahmen der Berufsgenossenschaft Feinmechanik und Elektrotechnik zum Unternehmermodell teil. Auf diese Weise wollen sie ein hohes Arbeitsschutzniveau in ihren Betrieben sicherstellen. Das Amt für Arbeitsschutz berät bei der Umsetzung des Arbeitsschutzführungs- und Organisationskonzeptes und pflegt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit der Innung und dem überbetrieblichen Dienst. Ob das System funktioniert, wird nur noch stichprobenartig überprüft, ohne in die sonst erforderliche Detailprüfung zur Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen einzutreten. Die Zahntechniker - Innung legt jährlich einen Erfahrungsbericht vor, der zwischen dem Amt für Arbeitsschutz und der Innung besprochen wird.

Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz erfordert eine zielgerichtete Kooperation der überbetrieblichen Akteure

Die Auswertung der Jahresberichte 2003 der Arbeitsschutzbehörden zeigt, dass das Aufsichtshandeln der Arbeitsschutzaufsicht bei der betrieblichen Systemkontrolle in erster Linie bestimmt ist durch den Aspekt der Beratung. Der Gesetzgeber hat im Arbeitsschutzgesetz den Unternehmen Freiräume zur Umsetzung und Erfüllung der Arbeitsschutzziele gelassen. In eigener Verantwortung hat der Arbeitgeber die Gesundheitsrisiken richtig einzuschätzen, Maßnahmen auszuwählen und die Wirkungen der Umsetzung zu evaluieren. Die Arbeitsschutzaufsicht überprüft nur noch das Ergebnis der Ermittlungs- und Entscheidungsarbeit des Arbeitgebers. Das in der Dualismusdebatte häufig gebrauchte Schlagwort „Bürokratieabbau“ verschleiert die Tatsache, dass die Unternehmen mit der eigenverantwortlichen Ausfüllung von nicht im Detail normierten Schutzziele – teilweise überfordert - einen relativ hohen Aufwand haben und nicht weniger, sondern mehr Beratung und Hilfestellung benötigen. Insbesondere die Sicherstellung und Verbesserung Gesundheitsschutzes in kleinen und mittleren Unternehmen kann unter den Bedingungen begrenzter Ressourcen der Akteure des dualen Arbeitsschutzsystems nur durch das gezielte Zusammenwirken weiter verbessert werden. Allerdings ist dies nur möglich, wenn der schleichende Abbau von Ressourcen bei der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht gestoppt wird.

Die Expertenkommission „Betriebliche Gesundheitspolitik“ der Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung empfiehlt den Aufbau und Weiterentwicklung regionaler Bündnisse für Gesundheit bei der Arbeit wie z.B. in Form „runder Tische“ und branchenspezifischer und branchenübergreifender regionaler Netzwerke in enger Kooperation mit den Sozialpartnern und Sozialversicherungsträgern sowie anderen Initiativen. Die Arbeitsschutzbehörden übernehmen hier eine initiiierende und koordinierende Rolle. Schon im Strategiepapier „Gesundheit bei der Arbeit“ von 2001 wird als Grundorientierung angegeben, den Arbeitsschutz als integrierten Bestandteil betrieblicher Prozesse und der Unternehmensorganisation entwickeln zu helfen und die staatliche Arbeitsschutzaufsicht entsprechend zu erweitern und zu modernisieren. Zugleich soll damit erreicht werden, ein ganzheitliches, präventives und die gesundheitlichen Ressourcen der Beschäftigten stärkendes Arbeitsschutzverständnis zu praktizieren. Um diesen Zielen näher zu kommen, sollte der Gedanke der Kooperation gestärkt und in der Praxis der Zusammenarbeit von Unfallversicherungsträgern und Behörden deutlich weiter entwickelt werden. Wörtlich heißt es in diesem Papier: „Die Bündelung der Ressourcen im Rahmen einer umfassenden Aufgabendefinition fördert die Effizienz und schafft Vertrauenskulturen im Arbeitsschutz. Voraussetzung hierfür ist die Rollenklärung der jeweiligen Institution. Jede sollte im Rahmen eines arbeitsteiligen Netzwerks die Position einnehmen, für die sie die beste Kompetenz einbringt.“ In einigen Bundesländern gibt es bereits Beispiele einer guten Zusammenarbeit, die Schule machen sollten. Es handelt sich um Branchenprojekte, die von der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung gemeinsam durchgeführt werden und zum Ziel haben, ein in den betrieblichen Ablauf integriertes Gesundheitsmanagement aufzubauen. Das „Branchen know how“ der Unfallversicherungsträger ist gerade für die Prävention arbeitsbe-

dingter Gesundheitsrisiken von Bedeutung, da die Aufsichtspersonen die Geschäftsprozesse im der Branche kennen und den Unternehmer und die Betriebsräte zur Vermeidung von Störungen dieser Geschäftsprozesse beraten können. Dass eine von Berufsgenossenschaften und staatlicher Aufsicht gemeinsam getragene Aktivität bundesweit, mit einheitlichen Kriterien und mit hohem Wirkungsgrad möglich und machbar ist, zeigt beispielsweise die „Aktion Netzwerk Baustellen“. Sie wurde im Rahmen der EU-Baustellenkampagne 2003 mit insgesamt mehr als 6500 Baustellen-Revisionen durchgeführt. Damit hat sich eine nachhaltige Form zielgerichteter Kooperation etabliert. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass Arbeitsschutzmanagement und Sicherheitsorganisation einen maßgeblichen Einfluss auf die Qualität des Arbeitsschutzes vor Ort haben.

Die Transparenzstudie ist im Internet unter www.boeckler.de in der Rubrik Forschungsförderung, dann unter Projekte in dem Förderschwerpunkt „Zukunft des Sozialstaates“ zum Download eingestellt.

Herbst, Axel: Transparenzstudie zur aktuellen Konzeption und Tätigkeit der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht (Gewerbeaufsicht) in 16 Bundesländern. Abschlussbericht.- Hamburg, Dezember 2004.- 235 S.