

Vom Sinn und Zweck einer staatlichen Arbeitsschutzaufsicht

Ohne die Arbeitsschutzbehörden der Länder wäre der betriebliche Arbeitsschutz einer tragenden Säule beraubt. Zu diesem Fazit kommt eine von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene Studie, die die Tätigkeit der 16 Länderbehörden kritisch untersucht hat. Sie zeigt zweierlei: Die von diesen Behörden aufgedeckten Defizite im Arbeitsschutz sind Legion. Zugleich erhalten die Unternehmen durch das neue Arbeitsschutzrecht größere Gestaltungsspielräume. Um diese sinnvoll und gesetzestreu auszufüllen, müssen sie die beratende und kontrollierende Kompetenz der Gewerbeaufsicht spüren.

Das deutsche Arbeitsschutzsystem ist seit geraumer Zeit Gegenstand einer „Dualismus-Debatte“, die in die allgemeine, von Wirtschaft, Politik und vielen Medien forcierte Tendenz zu „Bürokratieabbau“ und „Deregulierung“ eingebettet ist (siehe dazu zahlreiche Beiträge in Gute Arbeit., zuletzt Heft 4/2005, Seite 15-16). Dabei wird zumeist gefordert, das bisherige duale System, bestehend aus den Arbeitsschutzbehörden der Länder und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung aufzugeben und die überbetrieblichen Aufgaben im Arbeitsschutz auf eine Institution zu konzentrieren. Auf der Basis des § 21 Abs. 4 Arbeitsschutzgesetzes sollen die Aufgaben der Länderbehörden im Wesentlichen auf die Berufsgenossenschaften übertragen werden.

Für dieses Vorhaben zeichnet sich bisher weder bei den Ländern noch bei den Berufsgenossenschaften (BGen) eine klare Zustimmung ab. Die Gewerkschaften gehören zu den entschiedenen Kritikern dieser Pläne und haben sich mehrfach für den Erhalt und den Ausbau des

dualen Systems durch bessere und strategisch angelegte Kooperation der beiden Säulen des Systems ausgesprochen (siehe den Beitrag in diesem Heft, Seite 13).

Umfassende Bestandsaufnahme notwendig

Begründet wird die Forderung nach der faktischen Abschaffung des dualen Systems mit dem Argument, die gesetzlich vorgeschriebene Kooperation zwischen Arbeitsschutzverwaltung und BGen sei gescheitert, die dadurch verursachte „Doppelarbeit“ sei ineffektiv und unwirtschaftlich. Allerdings werden solche – auch vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) vorgebrachten – Behauptungen nicht mit Fakten belegt. Die letzte umfassende Bestandsaufnahme zur Qualität des deutschen Arbeitsschutzsystems erfolgte 1980.

Aus diesen Gründen hatte die Hans-Böckler-Stiftung vor wenigen Monaten eine Studie in Auftrag gegeben, die die Aktivitäten der staatlichen Arbeits-

schutzaufsicht – vor allem auf der Basis der Jahresberichte der Länderbehörden des Jahres 2003 – transparent machen soll. Es ging darum, mehr Verständnis für die Institution der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht, ihre Aufgaben und ihre praktische Bedeutung für den betrieblichen Arbeitsschutz herzustellen. Diese – von Axel Herbst – verfasste Studie liegt jetzt vor.

Seit 1980 hat sich viel geändert

Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, unter denen heute und zukünftig Arbeitsschutz praktiziert werden muss, haben sich seit Beginn der achtziger Jahre rasant verändert – vor allem durch das Vordringen moderner Produktions-, Informations- und Kommunikationstechnologien im Zusammenspiel mit den globalisierten Märkten. Mit der fortschreitenden Marktsteuerung von Erwerbsarbeit werden Löhne, Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten zu einer Restgröße, die flexibel an Markterfordernisse angepasst werden soll. Mit dem Wandel der Beschäftigungsformen – befristete Arbeitsverhältnisse, Projektarbeit, Minijobs, Telearbeit, atypische Arbeitszeiten usw. – 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.

Ein „Bürokratieabbau“ im Sinne einer „Entlastung“ der Wirtschaft und eines Rückzugs staatlicher Kontrolle aus den Betrieben, wie es mit dem faktischen Abbau des dualen Systems gewollt ist, würde die genannten Probleme weiter verschärfen, den anspruchsvoller gewordenen Arbeits- und Gesundheitsschutz erschweren und die Gesundheit und Wohlbefinden bei der Arbeit noch mehr

Duales System: Länder tendieren gegen Übertragung, für Kooperation

In Heft 4/2005 (Seite 15-16) berichteten wir, dass die vom Bund favorisierte faktische Rücknahme des dualen Arbeitsschutzsystems bei den Ländern keine einhellige Zustimmung gefunden hat. Diese Tendenz hat sich in den letzten Wochen verstärkt. Eine Arbeitsgruppe der für Wirtschaft und Arbeit zuständigen Staatssekretäre der Länder und des Bundes, die eigentlich über die Zukunft des dualen Systems entscheiden sollte, hat im April einen entsprechenden, in Auftrag gegebenen Bericht einer Unterarbeitsgruppe nur zur Kenntnis genommen und eine Entscheidung aufgeschoben. Das geschah auf Betreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), das einen klaren Beschluss gegen die Aufgabenübertragung auf die Berufsgenossenschaften nach § 21.4 Arbeitsschutzgesetz verhindern wollte.

Jetzt soll die genannte Unterarbeitsgruppe für die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder (ASMK) im Oktober neue Vorschläge entwickeln, auf die man sehr gespannt sein darf. Einstweilen versucht das BMWA, das sich gegen die Fachebene der Länder nicht durchsetzen konnte, über die Wirtschaftsministerien ein geneigteres Ohr für seine Abbaupläne zu finden. Dessen ungeachtet werden derzeit in vielen Bundesländern Kooperationsvereinbarungen zwischen Arbeitsschutzbehörden und Berufsgenossenschaften auf der Basis des § 21.3 Arbeitsschutzgesetz vorbereitet, die das duale System effektiver gestalten sollen.

zu einer abhängigen Variablen von Wettbewerb und Marktinteressen machen.

Beratung und Überwachung – ein Länderaufgabe

Die Umsetzung des Arbeitsschutzrechts in den Betrieben zu überwachen ist staatliche Pflichtaufgabe und obliegt den Arbeitsschutzbehörden der Länder. Mit dem § 21 Absatz 1 Arbeitsschutzgesetz hat die staatliche Arbeitsschutzaufsicht auch die Aufgabe erhalten, den Arbeitgeber und den Betriebsrat zu beraten. Das bedeutet, dass sie zu einem umfassenden und vorbeugenden Gesundheitsschutz beitragen muss. Daraus folgt für sie eine Art Doppelrolle als „Gewerbepolizei“ und als moderner unbürokratischer Dienstleister.

Strategische Neuausrichtung

Mit dem Beschluss der 73. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister-Konferenz der Länder (ASMK) 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. Die Länder folgten damit dem im Arbeitsschutzgesetz anlegten Paradigmenwechsel, mit dem neue Wege in der Aufsichts- und Kontrollstrategie der staatlichen Arbeitsschutzbehörden verbunden sind. Dazu zählt die Systemkontrolle in Unternehmen: Anhand einer Checkliste wird geprüft, inwieweit der Arbeitsschutz in die betriebliche Aufbau- und Ablauforganisation eingebunden ist. Die Neudefinition der Aufgaben der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht ist im Strategiepapier der Länder „Gesundheit bei der Arbeit“ (2001) festgehalten. Im Mittelpunkt der Transparenzstudie stehen drei Handlungsfelder aus dem Strategiepapier:

- ▶ Die Wissensbasis bei Unternehmern, Beschäftigten und Gesundheitsakteuren verbreitern
- ▶ moderne Öffentlichkeitsarbeit leisten und Kommunikation betreiben
- ▶ Gesundheit bei der Arbeit auf betrieblicher Ebene verbessern.

Unterstützung für Beschäftigte und Betriebsrat

„Rote Karte für Firma Nappo – 60-Stunden-Woche gestoppt“ lautete die Überschrift eines Artikels in der Frankfurter Rundschau vom 6. August 2004. Die Belegschaft sollte nach dem Willen der Geschäftsleitung drei Monate in Zwölf-Stunden-Schichten arbeiten, bezahlen werden sollten aber 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 und sorgte dafür, dass die drohende 60-Stunden-Woche nicht zu Stande kam.

Quelle: Transparenzstudie der HBS

Personelle Ressourcen reichen nicht

Beraten und informieren, insbesondere unter Berücksichtigung der bekannten Arbeitsschutzprobleme in kleinen und mittleren Unternehmen, erfordern Zeit und Ressourcen. In einer Bilanzierung „über die praktische Durchführung der Bestimmungen der Richtlinien über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ (2004) zeigte 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 schon seit geraumer Zeit zur Bedeutungslosigkeit zu verkommen. In praktisch allen Ländern existieren Beschlüsse, die personellen und finanziellen Ressourcen und die Strukturen der staatlichen Arbeitsschutzverwaltung weiter abzubauen.

Staatliche Behörden als Teil des dualen Systems

In Deutschland wird vom dualen System des Arbeitsschutzes gesprochen, weil der Arbeitsschutz durch die hoheitliche Tätigkeit der Unfallversicherungsträger mitgestaltet wird. Die Unfallversicherungsträger als zweite Säule des Arbeitsschutzsystems haben nach § 14 Abs. 1 Sozialgesetzbuch VII die Aufga-

be, „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.

Der Vollzug der staatlichen Vorschriften (Arbeitsschutzgesetz 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.

Verpflichtung zur Kooperation

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

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“. Mit ihr wurde eine nachhaltige Form zielgerichteter Kooperation etabliert (siehe dazu den Beitrag in diesem Heft, Seite 29).

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 (siehe Arbeit & Ökologie-Briefe 10/2004, Seite 30-31). Der DGB fordert diese in Kraft zu setzen, um die Kooperation der beiden Institutionen effektiver zu machen (siehe den Beitrag in diesem Heft, Seite 13).

Großer Bedarf an Kontrolle und Beratung

Der gründliche Blick der Transparenzstudie auf die Arbeit der Arbeitsschutzverwaltungen der 16 Bundesländer zeigt u. a., dass die Aufsichtsbehörden massenhafte und erhebliche Defizite im betrieblichen Arbeitsschutz aufdecken konnten und entsprechend aktiv wurden. Das geschah meist in Form von Schwerpunktaktionen.

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.

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 sind. Bei der Überprüfung der Gefahrstoffverordnung zeigten sich insgesamt gravierende Mängel beim Umgang mit Gefahrstoffen, wie mit asbesthaltigen Baustoffen, mit Gasen und Lösemitteln.

Gewerbeaufsicht unverzichtbar

In der Studie wird dann eine Fülle von Fallbeispielen angeführt, die insgesamt belegen, dass die Beratung und Überwachung der Betriebe durch die staatlichen Aufsichtsbehörden auch weiterhin unverzichtbar sind, vor allem mit Blick auf kleine und mittlere Betriebe. Sie zeigen außerdem, dass es sich bei diesen Überwachungen und Kontrollen nicht um bürokratische Schikanen handelt, sondern um notwendige Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten und zur Durchsetzung eines wenigstens in Ansätzen modernen Arbeitsschutzes durch die Arbeitgeber. Dazu hier nur einige repräsentative Beispiele in Stichworten:

► In nahezu der Hälfte (48) von 110 in Bayern überprüften Gießereien lag die vorgeschriebene Gefährdungsbeurteilung samt Dokumentation nicht oder nur unvollständig vor. Bei 12 dieser Gießereien

gab es keine betriebsärztliche Betreuung. 25 von ihnen hatten kein Gefahrstoffverzeichnis, 27 hatten keine oder nur lückenhafte Betriebsanweisungen, 35 hielten die Pflicht zur Unterweisung der Beschäftigten nicht ein.

► Bei einer Schwerpunktaktion in Karoseriefachbetrieben in Bayern wurden zahlreiche Defizite beim Umgang mit Gefahrstoffen, technische Mängel bei Arbeitsmitteln usw. festgestellt. Von 807 überprüften Betrieben waren nur 70 ohne Beanstandungen.

► In Berlin wurden 40 Betriebe darauf hin kontrolliert, ob und wie sie bei ihnen aufgetretene berufsbedingte Erkrankungen und Verdachtsfälle von Berufskrankheiten zum Anlass genommen hatten, um die Gefährdungsbeurteilung zu überarbeiten und gezielte Schutzmaßnahmen zu ergreifen. 30 von 40 Betrieben konnten zwar eine Gefährdungsbeurteilung vorweisen, die BK-Fälle waren aber nirgendwo zum Anlass genommen worden, die bisherigen, offenbar unzureichenden Schutzmaßnahmen zu überprüfen und Verbesserungen herbeizuführen.

Neue Freiheit bringt neue Anforderungen

Diese Aufzählung ließe sich nahezu endlos fortsetzen. In der Studie wird geschlussfolgert: Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der laufenden und weiter vorgesehenen Vereinfachungen im deutschen Gefahrstoffrecht, die den Unternehmen größere Gestaltungsfreiräume geben, scheint es unerlässlich, dass die Unternehmen die Präsenz der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht spüren, um nicht die Sicherheit der Arbeitnehmer und Dritter durch Betriebsblindheit, Routine und Wettbewerbsdruck zu gefährden. Die Länderberichte sprechen jedenfalls nicht dafür, der Eigenverantwortung der Arbeitgeber im Arbeitsschutz allzu sehr zu vertrauen.

Die Betriebe sind oft überfordert

Die Jahresberichte der Arbeitsschutzbehörden zeigen, dass deren Aufsichtshandeln 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. Diese Herangehensweise wird durch die dem Gesetz nachfolgenden Verordnungen verstärkt.

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 über-

fordert sind und einen relativ hohen Aufwand betreiben müssen und daher nicht weniger, sondern mehr Beratung und Hilfestellung benötigen. Allerdings ist dies nur möglich, wenn der schleichende Abbau von Ressourcen bei der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht gestoppt wird.

Vorschläge zur Kooperation

Die Expertenkommission „Betriebliche Gesundheitspolitik“ der Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung empfiehlt den Aufbau und die Weiterentwicklung regionaler Bündnisse für Gesundheit bei der Arbeit z.B. in Form „runder Tische“ und branchenspezifischer und Branchen übergreifender regionaler Netzwerke in

enger Kooperation mit den Sozialpartnern und Sozialversicherungsträgern sowie anderen Initiativen. Die Arbeitsschutzbehörden sollten hier eine initiierende und koordinierende Rolle übernehmen.

Weitere Informationen

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