

Thesen zur Zukunft des Arbeitsschutzsystems

Seit dem Masterplan zum Bürokratieabbau des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, der Anfang 2003 bekannt wurde, überschlugen sich die Deregulierungsvorstöße auch im Arbeitsschutz.

Nachdem die CDU/CSU-regierten Bundesländer - allen voran Bayern - in einer Bundesratsinitiative die Aufgaben der Unfallversicherungsträger grundsätzlich in Frage stellten, ertönte nun der Gong zur nächsten Runde. Unter den 34 Punkten, die das Bundeskabinett am 12. Mai 2004 zum weiteren Bürokratieabbau beschlossen hat, finden sich auch zwei Punkte, die unmittelbar den Arbeitsschutz betreffen.

1. Der erste Punkt lautet wörtlich: „Befreiung der Betriebe von bürokratischen Bestimmungen der geltenden Arbeitsstättenverordnung.“
Als Beispiele für „starre Detailregelungen“ werden genannt: Vorschriften zu Größe, Raumtemperaturen, Beleuchtung usw. usf.
2. Der zweite Punkt hat die Überschrift: „Zusammenführung des staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Vollzugs im Arbeitsschutz.“
Die Begründung: Der traditionelle Dualismus von Gewerbeaufsicht und Unfallversicherungsträgern beim Vollzug des Arbeitsschutzrechts belaste die Betriebe unzulässig.

Nun sind die Gewerkschaften seit langem für eine grundlegende Reform des gesamten Arbeitsschutzsystems und Arbeitsschutzrechts eingetreten. Wir haben die Arbeitsschutzreform von 1996, die verspätet das europäische Recht umsetzte, nachdrücklich begrüßt. Allerdings hatten wir dabei aber immer weiter gehende Reformvorstellungen.

Mit dem Beschluss des Bundeskabinetts wird das gegenwärtige Arbeitsschutzsystem infrage gestellt. Echte Reforminitiativen, die den Schutz für die Arbeitnehmer

weiterentwickeln oder erhöhen, haben es da schwer. Deshalb sind hier fünf Punkte skizziert, die aus Sicht der IG Metall für die Zukunft des Arbeitsschutzes wichtig sind.

**1. Wir treten für mehr Übersichtlichkeit und Vereinfachung des Arbeitsschutzrechts ein.
Wir sind gleichzeitig für die Weiterentwicklung der Standards zur Erhöhung des Schutzes für die Arbeitnehmer.**

Es gehört zwar zu den beliebtesten Talkshow-Argumenten, dass ein Übermaß an Vorschriften gegenwärtig die Wirtschaftstätigkeit behindere, mit den Tatsachen hat dies aber wenig zu tun. Tatsache ist vielmehr: Staatliche Rechtsvorschriften im Arbeitsschutz entsprechen heute weitgehend der europäischen Rechtsetzung und bleiben überwiegend auf dem Niveau der von Europa gesetzten Mindestvorschriften.

Das heißt: eine Vereinfachung hat schon begonnen. Das berufsgenossenschaftliche Regelwerk ist nur scheinbar wesentlich umfangreicher. Denn die Berufsgenossenschaften sind seit einiger Zeit dabei, viele Vorschriften, die den Umgang mit historisch überholten Geräten und Maschinen („Maschinen-Altbestand“) regelten, außer Kraft zu setzen. Natürlich haben die BGen eine große Zahl von branchenbezogenen Informationsbroschüren, Merkblättern und weiteren Hilfsmitteln entwickelt. Dies hat sich in der Regel für die betriebliche Praxis als äußerst hilfreich erwiesen und gehört zu den elementaren Präventionsaufgaben der BGen. Die Vorschriften sämtlicher BGen zu addieren, gleicht einem Taschenspielertrick, da ja nicht alle Unfallverhütungsvorschriften für jede BG gelten. Diese Schriftwerke als „Überregulierung“ zu bezeichnen, ist sachlich und arbeitsschutzpolitisch unhaltbar. Doppelregelungen gibt es schon lange nicht mehr.

Und außerdem ist zu beachten: Regeln beinhalten immer auch Handlungsorientierungen im positiven Sinne. Regeln beinhalten den Stand der Technik und bauen so dem Arbeitgeber auch eine Brücke für Innovation und Modernisierung.

Gefordert wird nun, dass sich staatliches Recht auf allgemeine Schutzziele beschränken sollte: Aber wieso sind die Angaben von Raumtemperaturen in einer Arbeitsstättenverordnung eigentlich ein Beleg für Überreglementierung? Ist es nicht

gerade für den viel zitierten Kleinunternehmer eine Hilfe, sich an solchen Eckwerten schnell zu orientieren und sich nicht lange mit dem Wälzen von Nachschlagewerken aufzuhalten, was eigentlich unter „gesundheitlich zuträglicher Atemluft“ genau zu verstehen ist?

Bund, Länder und Unfallversicherungsträger haben sich in einem gemeinsamen Leitlinienpapier im April 2003 darauf geeinigt, auf der Grundlage des europäischen Rechts „ein kohärentes, sich ergänzendes Vorschriften- und Regelwerk aus staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und Unfallverhütungsvorschriften aufzubauen“. Wir meinen: Dieser erarbeitete Konsens kann auch die Basis für die heutigen Reformen von Verordnungen darstellen. In der Tendenz wird dies dazu führen, dass weite Teile der bisherigen BG-Vorschriften nach und nach durch ein staatliches technisches Regelwerk ersetzt wird, welches in seinen Aussagen gar nicht oder nur zu einem geringen Grade arbeitsmittelbezogen und somit relativ abstrakt bleiben wird. Umso wichtiger ist es, einen konkreten, branchen-, berufs- und tätigkeitsbezogenen „Unterbau“ zu schaffen, etwa in der Form von BG-Regeln.

2. Wir sind für eine Reform und Modernisierung des dualen Systems im Arbeitsschutz, weil wir eklatante Defizite sehen.

Ein erstes Defizit sehen wir darin, dass die betriebliche Interessenvertretung sehr viel mehr abgestimmte Unterstützung für die Umsetzung des Arbeitsschutzrechts in den Betrieben und für die Gewährleistung des sozialen Arbeitsschutzes benötigt, als sie sie derzeit erhält.

Die Erfahrung in vielen Bundesländern zeigt doch, dass sich die staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen aus Personalmangel immer mehr aus der Überwachungstätigkeit zurückziehen. Neue Anforderungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz beispielsweise durch die Zunahme psychischer Belastungen bleiben dabei auf der Strecke. Unter dem Stichwort „Haushaltszwänge“ erleben wir einen fortgesetzten Abbau der Ressourcen, und unter dem Stichwort „Verwaltungsreform“ eine Atomisierung von Arbeitsschutzverwaltungen. Oftmals sind aufgrund solcher Verwaltungsreformen sogar die Dienstwege länger und die Bürokratielast größer geworden.

Zweites Defizit: Wir beobachten eine Ausweitung neuer wirtschaftlicher Grauzonen, Arten von Beschäftigungsverhältnissen und Tätigkeitsbereiche, in denen Arbeitsschutz gegenwärtig nicht oder kaum stattfindet und die durch die Institutionen der Unfallversicherung nicht voll abgedeckt werden. Wer kümmert sich zum Beispiel um die zunehmend in befristeten Beschäftigungsverhältnissen, in scheinbarer Selbständigkeit oder in Zeitarbeit tätigen Menschen, also um die prekären Beschäftigungsverhältnisse? Hinzu kommt eine Zunahme von Telearbeit und die Auslagerung von Produktions- und Dienstleistungen, die neue ungeschützte Zonen schafft.

Hier hat der Staat eine besondere Fürsorgefunktion, die er versuchen muss, im Spektrum zwischen Beratung und Kontrolle praktisch zu realisieren. Aufsichtshandeln sollte dazu führen, dass sich in den betrieblichen Prozessen selbst jeweils problemadäquate Lösungen für die präventiven Aufgaben herausbilden.

Drittes Defizit: Wir haben nach wie vor eine nur mangelhafte landesbezogene Gesundheitsberichterstattung und Dokumentation von Gesundheitsschäden (bspw. Gefahrstoff-Expositionsdaten usw.). All dies könnte und müsste Grundlage von wirksamen Präventionshandeln gegen arbeitsbedingte Gesundheitsrisiken sein.

Allein diese Defizite begründen einen erheblichen Reformbedarf. Dieser Reformbedarf belegt aber keineswegs die Überflüssigkeit hoheitlicher Überwachungstätigkeit der staatlichen Aufsicht.

In der ILO-Konvention Nr. 81, die 1947 verabschiedet wurde, wird bewusst die staatliche Überwachung des Arbeitsschutzes als Kernbestandteil des modernen Sozialstaates festgelegt. Darauf haben sich alle Industrienationen verständigt, auch die Bundesrepublik Deutschland, die 1955 diese Konvention ratifizierte. Auch die EU-Kommission hat in ihren Mitteilungen wiederholt und ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer staatlichen Überwachung hingewiesen.

Gegenwärtig sind 3.100 Aufsichtspersonen der BGen und 3.700 der Gewerbeaufsicht mit Betriebsbesichtigungen betraut. Bürokratieabbau im Sinne des

Abbaus dieser Kapazitäten und eines Rückzugs von einer Kontrolle der Rahmenbedingungen würde den Arbeitsschutz in negativer Weise zum Gegenstand des Wettbewerbs machen. So würden Leben und Gesundheit von Arbeitnehmern gefährdet. Dieses wäre unverantwortlich.

Ein solcher Rückzug beinhaltet auch die Gefahr einer steigenden Zahl der Arbeitsunfälle, arbeitsbedingten Erkrankungen und Gefährdungen - mit entsprechenden Folgekosten. Präventiver Arbeits- und Gesundheitsschutz minimiert solche Kosten und trägt darüber hinaus zu besserer Arbeitseffektivität bei.

Entscheidend ist also, wie viele Personalkapazitäten die staatlichen und die berufsgenossenschaftlichen Aufsichts- und Beratungsdienste insgesamt aufbringen und wie sich dieses Potential besser und zielgerichteter einsetzen ließe.

**3. Wir sind für eine Neubestimmung, eine Neujustierung des Dualismus bei Bürokratieabbau.
Das darf nicht auf einen Verzicht der Überwachung staatlichen Rechts hinaus laufen.**

In einem gemeinsamen Positionspapier vom DGB und von der BDA vom April 2004 wird die Aufrechterhaltung des dualen Systems gefordert, zugleich aber eine „sachgerechte Arbeitsteilung“ eingefordert.

Der HVBG hat in einer Pressemitteilung vom 21. April vorgeschlagen, sich „in den nächsten Wochen über eine stärkere Aufgabentrennung oder eine intensivere Aufgabenabstimmung“ zu verständigen.

Auch wir meinen: Es sind dringend Konzepte erforderlich, wie die Arbeitsteilung und die Zusammenarbeit im dualen System verbessert werden kann.

Aber was soll die inhaltliche Basis dafür sein?

Die Grundlage für eine Neujustierung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit sollte nach unserer Meinung die Ermittlung der Präventionsbedarfe und die Bestimmung von Präventionszielen sein.

Wie wichtig gerade eine länderbezogene und regionale Berichterstattung wäre, zeigt sich bei genauerer Betrachtung des Sektors der kleinen und mittleren Unternehmen, in denen die Mehrzahl aller Beschäftigten arbeitet. Hier ist nicht nur die Unfallquote überdurchschnittlich hoch; hier werden auch eine Vielzahl arbeitsbedingter Erkrankungen und Frühverrentungen erzeugt.

Alle Experten sind sich darin einig, dass die strategische Steuerung der arbeitsweltbezogenen Prävention gerade vor diesem Hintergrund dringend verbesserungsbedürftig ist. Es ist bis heute nicht möglich, branchen- und altersgruppenbezogene Arbeitsunfallraten oder kassenartenübergreifende Krankenstandsdaten auf Länderebene auszuweisen. Erst damit wäre es möglich, Präventionsbedarfe präzise zu erheben und entsprechende Gesundheitsziele verbindlich zu formulieren. Diese müssten in einem vom Staat moderierten Prozess gemeinschaftlich umgesetzt werden. In diesen kooperativen Prozess wären weitere Institutionen und Akteure einzubeziehen wie z.B. Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Arbeitsverwaltung.

Auch das sozialmedizinische Gutachten, das die Bundesregierung in Vorbereitung für das geplante Präventionsgesetz hat erarbeiten lassen, weist ausdrücklich auf dieses Defizit hin.

Ein solches Reformziel lässt sich aber nicht durch die Übertragung der Überwachungsaufgaben an die BGen (§ 21,4 ArbSchG) erreichen, sondern durch die bessere Kooperation (§ 21,3 ArbSchG) zwischen UVT und Arbeitsschutzverwaltungen. Dafür ist der Ausbau der landesbezogenen Stellen der Kooperation erforderlich. Hier kann auch die genaue Form der Arbeitsteilung verabredet werden. Gleichzeitig sollte der Informationsaustausch zwischen den beiden Säulen des Systems verbessert werden. Eine Ausweitung der Kompetenz der landesbezogenen Stellen ist auch zu erwägen.

Wie auch immer – Reformpfade in dieser Richtung sind schon eingeschlagen worden.

Auf der Grundlage vieler Regelungen des Kooperationsgebotes im Arbeitsschutzgesetz sowie des § 20 im SGB VII, eines gemeinsamen Leitlinienpapiers von April 2003 und vor allem auf der Grundlage der neuen Berufsgenossenschaftliche Vorschrift (BGV) A1, ebenfalls in 2003 beschlossen, achten staatliche Aufsichtspersonen auch auf berufsgenossenschaftliche Vorschriften und berufsgenossenschaftliche Aufsichtspersonen auch auf staatliche Vorschriften. Wir können heute davon ausgehen, dass Zeitpunkt und Umfang der Betriebsbegehungen miteinander abgesprochen werden und sich die Institutionen oftmals auch gegenseitig vertreten. Diesen Reformwillen belegt auch der gemeinsam von Ländern und UVT entwickelte Novellierungsentwurf der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift“, der die Grundlage der Verbesserung der Zusammenarbeit darstellt und vom BMWA allerdings seit geraumer Zeit blockiert wird.

Eine Neujustierung der Arbeitsteilung darf nicht zu mehr Bürokratie führen. Genau diese Gefahr birgt aber die Übertragung der Überwachungsaufgaben an die UVT. Die Aufgaben der Gewerbeaufsicht sind heute vielfältig und gehen über den unmittelbaren Arbeitsschutz weit hinaus. Der Arbeitsschutz ist ein Teil des Spektrums aus Marktaufsicht, Strahlenschutz, Genehmigungs- und Überwachungspraxis nach Bundesimmissionsschutzgesetz und Atomgesetz und weiteren Bereichen des Umweltschutzes. Kooperationen mit angrenzenden Bereichen der Hygieneüberwachung, Lebensmittelkontrolle usw. sind in einigen Bundesländern bereits ansatzweise vorhanden.

Dieses Spektrum bietet die Chance einer umfassenden Strategie, welche die hohen Synergiepotentiale, die in einer Verzahnung dieser Bereiche liegen, nutzen könnte. Darauf weist auch eine Stellungnahme des Vereins Deutscher Gewerbeaufsichtsbeamter hin. Würde man die Arbeitsschutzaufsicht schlichtweg auf die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung übertragen, würden Umwelt- und Verbraucherschutz vom Arbeitsschutz abgetrennt, und die Unternehmen hätte es künftig mit mehr und nicht mit weniger Stellen zu tun.

Das heißt, das Ziel des Abbaus von Bürokratie würde durch diese Maßnahmen konterkariert. Ein auf völlig verschiedene Überwachungs-, Genehmigungs- und Beratungseinrichtungen zersplittertes Verfahren, beispielsweise bei der Errichtung

und dem Betreiben eine Lackieranlage, würde die Wirtschaftstätigkeit nicht erleichtern, sondern erschweren.

Als Ziel einer Neuordnung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit im Arbeitsschutz könnte formuliert werden, dass sich

- a) in allen Bundesländern und Regionen ein gleich hohes Niveau des präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutzes herstellt,
- b) zugleich aber die besonderen lokalen und betrieblichen Belange, Ressourcen und Möglichkeiten Berücksichtigung finden.

- 4. Eine Reform des dualen Systems muss die Fragen klären:**
- a) Wer ist letztlich für den Vollzug bzw. die Überwachung staatlichen Rechts zuständig ?**
 - b) Wie wird dieses finanziert - aus Steuermitteln oder aus Arbeitgeberbeiträgen?**

Eine Übertragung von Überwachungsaufgaben an die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, so wird im BMWA argumentiert, sei nach § 21, Abs. 4 des Arbeitsschutzgesetzes durchaus möglich und zulässig.

In mehreren Fällen ist dies in den Ländern auch bei öffentlichen Unfallkassen und bei landwirtschaftlichen Unfallversicherungen geschehen.

Die Fachebene in den Ländern hält diese Möglichkeit für weitgehend ausgeschöpft. Deshalb wird politischer Druck auf die Länder und auf die UVT ausgeübt.

Aber - eine generelle Übertragung der Überwachung auf die UVT könnte zu rechtspolitisch paradoxen Situationen führen, und dies aus mehreren Gründen.

Zum einen ist, wie bereits erwähnt, die derzeitige Entwicklung des Arbeitsschutzrechtes gerade darauf ausgerichtet, BGliches Recht durch staatliches Recht zu ersetzen. Wir kämen, wenn die Gewerbeaufsicht abgebaut würde, in die absurde Situation, dass der Staat Recht setzt, das er selbst nicht mehr kontrollieren kann.

Wenn über die Übertragungsmöglichkeit nach ArbSchG § 21/4 sowie auf Grundlage der BGV A1 die BGen alleine diese Aufgaben übernähmen, wären damit eine Reihe hochbrisanter Probleme verbunden. Neben der bereits erwähnten Zersplitterung der Zuständigkeiten und der Trennung der Bereiche Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz kämen wir auch in eine finanz- und rechtspolitisch absurde Situation. Nach § 30 SGB IV sollen Kosten, die durch übertragene Aufgaben entstehen, vom Überträger erstattet werden. Angenommen, dies würde geschehen, dann wäre eine Übertragung für den Staat nicht lukrativ und somit sinnlos.

Oder umgekehrt: Angenommen, es würden sich Kostenentlastungen für den Staat ergeben, so wäre die Folge, dass eine von den Arbeitgebern finanzierte Institution staatliche Aufgaben übernehmen und zumindest mitfinanzieren müsste.

Eine solche Übertragung zöge die eigentlich notwendige Konsequenz nach sich, dass die BGen ihr Personal erheblich aufstocken müssten, um die zusätzlichen Aufgaben bewältigen zu können. Genau dies würde bedeuten, dass der Stellenplan erhöht werden müsste – mit der weiteren Konsequenz, dass die Umlage, d.h. die Beiträge für die Unternehmer erheblich steigen würden. All dies würde im Vorstand jeder einzelnen BG auszuhandeln sein. Es ist unschwer voraus zu sehen, dass dies sehr schwierig ist.

Dies würde letztlich auch bedeuten, dass die Arbeitgeber sowohl ihre Haftpflicht, ihre eigene Kontrolle und bei Annerkennungsverfahren von Versicherungsfällen auch ihre eigene „kleine Rechtssprechung“ finanzieren würden. Die Kosten für die Unternehmen (durch die zusätzlichen Kontrollen) würden, wie oben schon angeführt, steigen. Ganz sicher würden dann wieder einige Arbeitgeberverbände aufschreien und fordern: „Keine Finanzierung von Staatsaufgaben!“

Die Folge wäre ein Chaos und eine mögliche „Zerrüttung“ des BG-Systems.

5. Eine Reform im Arbeitsschutz muss mehr und bessere Unterstützung für die betriebliche Interessenvertretung bewirken.

Eine häufig anzutreffende Argumentation lautet: Wenn der Staat sich aus der Überwachung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes zurückzieht,

müssen die Sozialpartner mehr Verantwortung übernehmen und die Realisierung der betrieblichen Präventionspflichten aushandeln.

Vergessen werden dabei die ökonomischen Realitäten: Die Interessenvertretung der Arbeitnehmer befindet sich gegenüber dem Arbeitgeber immer in einer schwächeren Position. Daher führt ein sogenanntes freies Aushandeln von Prävention in der Regel zu einem Absenken der Arbeitsschutzstandards.

Sicherlich muss eigenverantwortliches Handeln auch bei Arbeitnehmern gestärkt werden. Aber Arbeitnehmer sind strukturell in einer kapitalistischen Wirtschaft in einer schwächeren Position, zumal in Zeiten der Krise und des raschen Wandels. Vor diesem Hintergrund wäre ein weiterer Rückzug des Staates fatal. Gerade in der Krise und in Zeiten schnellen wirtschaftlichen Wandels besteht eine höhere sozialpolitische Verantwortung des Staates, die Schwächeren zu schützen und zu unterstützen und Auswüchse der Abhängigkeit zu verhindern oder zu neutralisieren.

Nun gilt „Überwachung“ als eher unmodern, weil in den Unternehmen die eigenen Motive gefördert werden müssten. Es wäre aber zu schön um wahr zu sein, dass Arbeitgeber – vor allem jene in kleineren und mittelständischen Unternehmen – immer „aus sich heraus“ an der Gesundheit ihrer Mitarbeiter/innen interessiert seien.

Leider zeigen zahlreiche Befragungen oftmals gerade das Gegenteil. Eine Erhebung der Gewerbeaufsicht – paradoxerweise ausgerechnet der Gewerbeaufsicht im Freistaat Bayern, der in seinem Deregulierungsbericht behauptet, in den Kleinbetrieben sei der Arbeits- und Gesundheitsschutz ohne Fehl und Tadel – zeigt, dass in rund 700 von 840 überprüften Kfz-Betrieben schwere Mängel festzustellen waren. Insbesondere fehlten Betriebsanweisungen und Unterweisungen von Beschäftigten beim Umgang mit Gefahrstoffen. Dies ist keine Bagatelle. Die Zunahme von Haut- und Lungenerkrankungen im Kfz-Gewerbe wie auch in vielen anderen Branchen zeigt, dass hier erheblicher Nachholbedarf besteht und keinesfalls davon ausgegangen werden kann, dass in den Betrieben weitgehend alles in Ordnung sei.

Der Arbeitgeber sollte wissen, dass eine Inspektion seines Betriebes prinzipiell und zu jeder Zeit möglich sein kann. Flächendeckende Überwachung war und ist nur in diesem Sinne zu verstehen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, auf die Unterstützungsfunktion der Gewerbeaufsicht für die betrieblichen Interessenvertretungen hinzuweisen. Betriebsräte und Beschäftigte sollen jetzt und auch in Zukunft die Möglichkeit haben, sich bei Bedarf staatliche Hilfe zu holen, sei es in Form von Qualifizierung und Fachberatung, oder sei es in Form von Unterstützungsmaßnahmen hinsichtlich der Durchsetzung des erforderlichen Arbeitsschutzes im Betrieb.

Diese Thesen sollen die notwendige Diskussion über die Zukunft unseres Arbeitsschutzsystems in den Gremien der Selbstverwaltung der UVT, in Gesprächen mit der Gewerbeaufsicht und den Ländern sowie mit der Politik anregen. Wir brauchen keinen „politischen Aktionismus“ in Sachen Bürokratieabbau, sondern konsensuale Schritte einer notwendigen Reform und Modernisierung des dualen Systems im Arbeitsschutz.

Frankfurt, im Mai 2004