

15 Jahre Arbeitsschutzgesetz

Die Situation des Arbeitsschutzes heute

Dr. Jürgen Reusch
verantw. Redakteur der Fachzeitschrift
Gute Arbeit.

Hamburg, 25. Mai 2011

Das Neue am Arbeitsschutzgesetz

- Präventives, ganzheitliches Arbeitsschutzverständnis (systematisch und integrativ)
- Die Arbeit muss dem Menschen angepasst werden, nicht umgekehrt
- Auf psychische Belastungen fokussierend
- Konkrete Gefährdungssituation als Basis für Arbeitsschutzhandeln (Gefährdungsbeurteilung)
- Umfassende Rechte und Pflichten von Arbeitgebern und Beschäftigten
- Rahmen für flexible, konkrete betriebliche Lösungen (Mitbestimmung)
- Beteiligung der Beschäftigten (Beschäftigte als Präventionssubjekte)

Alter Arbeitsschutzansatz

- Hauptsächlich auf materiell-stoffliche Risiken bezogen
- Rein nachsorgender, überwiegend technischer Arbeitsschutz (Reparaturansatz)
- Expertenzentriert, Beschäftigte als „Schutzobjekte“
- Auf Betriebsräte bezogen: Stellvertreterhandeln

Schwächen des Arbeitsschutzgesetzes

- Das ArbSchG gibt dem Arbeitgeber zwar Rechtspflichten auf, verlangt von ihm aber keine **Informationen** an die Aufsichtsbehörden über die Erfüllung dieser Rechtspflichten.
- Das Gesetz enthält keine wirksamen **Sanktionsregelungen** für den Fall der Nichtbeachtung
- Es gelang 1996 nicht, ein einheitliches **Arbeitsschutzgesetzbuch** zu schaffen (wie es auch die Gewerkschaften gefordert hatten).

- **Das ist deswegen wichtig, weil das Arbeitsschutzgesetz in den Sog der sozialpolitischen Deregulierung und neoliberaler Wirtschaftsstrategien geriet. Unternehmen können deshalb weitgehend ungestraft die Anforderungen des Gesetzes ignorieren.**
- **Das Arbeitsschutzgesetz setzt ein konstruktives (sozusagen „sozialpartnerschaftliches“) Herangehen der Arbeitgeber voraus. Daran fehlt es häufig.**
- **Die Gestaltungsfreiheit, die das Gesetz auch den Arbeitgebern bietet, wird daher vielfach als Freiheit zum Nichtstun interpretiert und auch so praktiziert.**
- **Mehr Freiheit bedeutet aber auch mehr Verantwortung der Unternehmen, mehr Beratung und mehr Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden.**

Das duale Arbeitsschutzsystem

- Eine Expertenkommission der EU verwies 2006 auf gravierende Mängel im dualen Arbeitsschutzsystem (SLIC-Bericht):
- Die Kooperation zwischen staatlicher Arbeitsschutzaufsicht und Unfallversicherungsträgern ist mangelhaft!
- Das Verhältnis von Beratung und Überwachung ist unklar – es wird zu wenig überwacht!
- Die Inspektionsmethoden sind unsystematisch
- Es gibt keinen nationalen Arbeitsschutzplan!

(siehe: Gute Arbeit 6/2006, Seite 22-24)

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)

- Die GDA entstand 2008 als Konsequenz aus der Kritik am dualen Arbeitsschutzsystem (neue §§ 20 a und b ArbSchG).
- Im Mai 2010 wurde das ILO-Abkommen 187 über den Förderrahmen Arbeitsschutz in Deutschland ratifiziert. Es verlangt von jedem Mitgliedsstaat eine kohärente und präventive Arbeitsschutzstrategie.

Positive Ansätze für bessere Prävention

- Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie entwickelt einen systematischeren Präventionsansatz und formuliert drei halbwegs konkrete Ziele:
 - 1. Zahl und Schwere der Arbeitsunfälle reduzieren
 - 2. Muskel-Skelett-Erkrankungen reduzieren
 - 3. Hauterkrankungen reduzieren.
- Psychische Belastungen können dabei als Querschnittsaufgabe integriert werden, konnten bisher aber nicht als eigenständiger Aufgabenbereich durchgesetzt werden!

Psychische Gesundheit als Thema der GDA

- **Psychische Gesundheit wird in der gegenwärtigen Arbeitsperiode der GDA (2008 – 2012) noch nicht als vollwertiger Programmbestandteil behandelt.**
- **Das muss allerspätestens ab 2013 geändert werden.**
- **Die Arbeitsschutzaufsicht in Hessen z.B. argumentiert, dass sich psychische Fehlbelastungen als die wesentliche Hauptgefährdung eines Arbeitsverhältnisses erweisen können (HSM, Positionspapier „Psychische Belastungen“, 2010)**

Ein kohärentes Arbeitsschutzrecht?

- Für eine gute betriebliche Praxis muss das Arbeitsschutzgesetz durch ein kohärentes Regelwerk unterbaut werden. Hier gibt es bescheidene Fortschritte und noch mehr Probleme und Defizite!
- Das autonome Recht der UVT ist bis auf wenige Grundvorschriften abgebaut worden. Damit ist viel Branchen- und Praxisnähe verloren gegangen. BG-Regeln usw. enthalten keine Rechtsverpflichtungen.
- Die dem ArbSchG nachgeordneten Arbeitsschutzverordnungen sind von unterschiedlicher Qualität, teilweise stark vom Ansatz der Deregulierung geprägt und dann auch zu wenig praxistauglich (z.B. Arbeitsstättenverordnung).

Paradoxien im Arbeitsschutzrecht

- Der Staat vertritt die Devise: Weg von der Unfallversicherung, hin zum Staat!
- Der Staat strebt nach einem faktischen Rechtsetzungsmonopol, besitzt aber immer weniger die für den Vollzug erforderlichen Instrumente.
- Der Staat strebt weiter danach, den Spielraum für Vorschriften und Regeln der UVT eng auszulegen und seine Genehmigungspraxis weiter auszubauen. Das widerspricht den Bedürfnissen der betrieblichen Praxis.

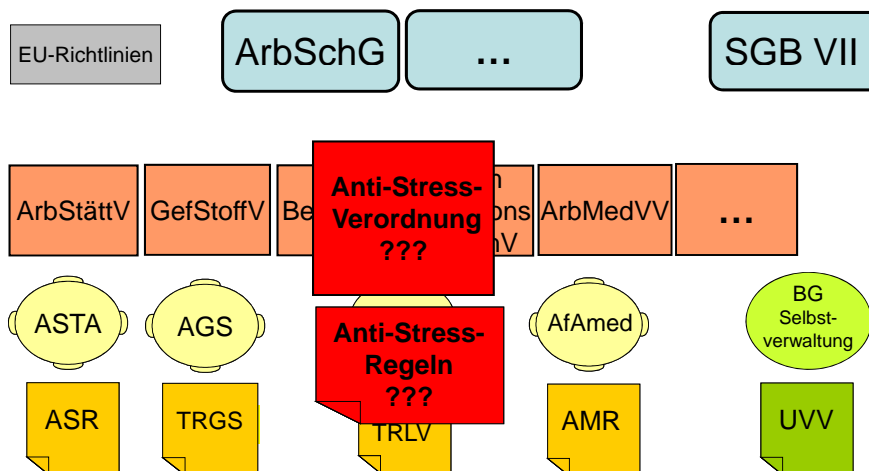
Zunehmend wichtig: Staatliche Technische Regeln

- Für die betriebliche Arbeitsschutzpraxis gewinnen die **staatlichen Technischen Regeln** zunehmende Bedeutung: Sie konkretisieren die oft sehr schlanken Verordnungen und treten teilweise auch an die Stelle früherer UVVen.
- Deshalb ist es wichtig, dass diese Regeln **so konkret wie möglich** sind! Dafür setzen sich die Gewerkschafter in den Arbeitsschutzausschüssen ein.

Beispiel: Technische Regeln Arbeitsstätten (ASR)

- [ASR A1.3 Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung](#)
- [ASR A1.7 Türen und Tore](#)
- [ASR A2.3 Fluchtwege und Notausgänge, Flucht- und Rettungsplan](#)
- [ASR A3.4/3 Sicherheitsbeleuchtung, optische Sicherheitsleitsysteme](#)
- [ASR A3.5 Raumtemperatur](#)
- [ASR A4.3 Erste-Hilfe-Räume, Mittel und Einrichtungen zur Ersten Hilfe](#)
- [ASR A4.4 Unterkünfte](#)
- ...

Schutz vor psychischen Fehlbelastungen - Regelungslücke



Psychische Belastungen - Regelungslücke

- Das Arbeitsschutzgesetz verlangt Prävention bei körperlichen und psychischen Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz.
- In vielen Gefährdungsbereichen wird das Gesetz durch weitere Verordnungen konkretisiert (Gefahrstoffe, Arbeitstätten, Lärm usw.)
- **Für psychische Belastungsfaktoren gibt es aber keinerlei weitere Regelungen.**
- Diese Regelungslücke muss geschlossen werden. Deshalb fordert die IG Metall: Es muss eine klare und verbindliche gesetzliche Vorgabe geschaffen werden, um die Verpflichtung des Arbeitgebers auch hinsichtlich der psychischen Belastungen zu dokumentieren.
- Das bestätigen auch die **schlechten Erfahrungen mit der seit 7 Jahren bestehenden Sozialpartnervereinbarung „Stress am Arbeitsplatz“.**

Psychische Belastungen im institutionellen Arbeitsschutzhandeln

- **LASI Leitfaden 52 zur Bedeutung und Erfassung psychischer Belastungen am Arbeitsplatz**
- **Handlungshilfen und Beratungsangebote für Betriebe zu psychischen Belastungen („Diagnose Stress“ der BGW, „PsyCheck/PsyFolge“ der BG Metall, „abba-Programm in NRW)**
- **Wirksam aber nur punktuell, über ausgewählte Schwerpunktaktionen. Viele Leitfäden sind vorwiegend Papierproduktion, kommen in der Praxis nicht an. Lösen das Problem in der Breite nicht!**

Psychische Belastungen – bisher kaum ein Thema für die staatliche Arbeitsschutzpraxis!

- Die Beratungstätigkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden befasst sich nur 0,3% bis 3,4% mit psychischen Belastungen!
- Dagegen sehr viel mehr z.B. mit Gefahrstoffen, überwachungsbedürftigen Anlagen usw.
- Inspektionen der Gewerbeaufsicht berücksichtigen nur zu einem sehr geringen Teil die psychischen Belastungen (z. B. Brandenburg 2008 mit 20%)
- Im Rahmen von Schwerpunktaktionen waren psychische Belastungen kaum je Thema. Auch bei anlassbezogenen Inspektionen spielten psychische Belastungen kaum eine Rolle (unter 1%)
- Die Zahl der Beanstandungen zum Sachgebiet „psychische Belastungen“ liegt unter 1 Promille!
- Auf Seiten der UVT fehlt jegliche öffentlich zugängliche Datenbasis zur Klärung dieser Frage.

Selbstkritik

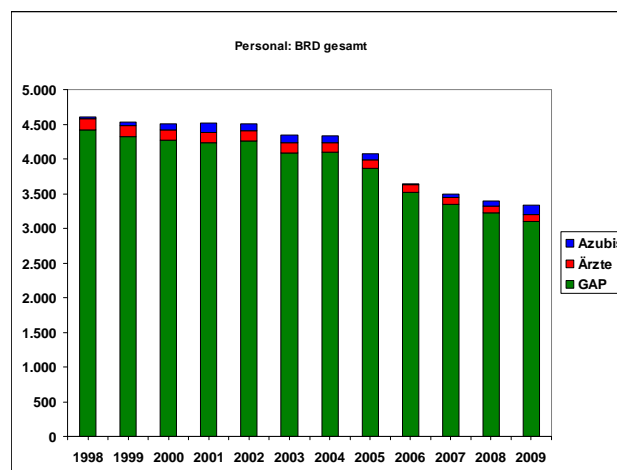
- **Die Akteure der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht selbst kommen zu einer ähnlich (selbst-)kritischen Einschätzung ihrer Arbeit.**
- **Siehe: Kai Seiler/Bettina Splittgerber: Die technikorientierte Gewerbeaufsicht als Lotse im Feld moderner Arbeitswelten – eine kritische Bilanz ..., in: Ludborz/Nold: Psychologie der Arbeitssicherheit und Gesundheit, Kröning 2009, S. 312-327.**
- **In SUGA 2008 heißt es, es sei ersichtlich, „dass in den Bundesländern der Personalstand der Gewerbeaufsicht – wie in den letzten Jahren schon – weiter kontinuierlich abgebaut wird und parallel dazu die Zahlen von besichtigten Unternehmen rückläufig sind. Eine aufmerksame Verfolgung dieser Entwicklung ist weiterhin geboten.“**

Personalabbau bei den staatlichen Aufsichtsbehörden

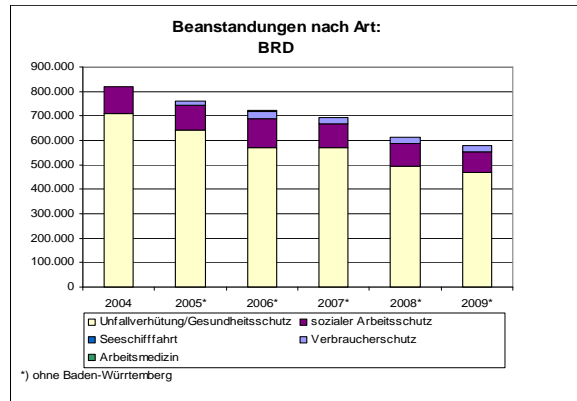
- Personalstand gesamt 1998: 4610
- Personalstand gesamt 2009: 3330
- Differenz: minus 1280 oder **minus 27,8%**

- Personalstand Aufsichtspersonen 1998: 4421
- Personalstand Aufsichtspersonen 2009: 3101
- Differenz: 1320 oder **minus 29,9%**

Personal staatliche Aufsichtsbehörden 1998 - 2009



Beanstandungen durch staatliche Aufsichtsbehörden 2004 - 2009



**Abb. 65: Personalabbau beim staatlichen Arbeitsschutz:
Entwicklung Personalstand Gewerbeaufsicht
(gesamt nach Bundesländern)**

**GUTE
ARBEIT**

Bundesland	2005	2008	Veränderung	
			absolut	in %
Baden-Württemberg*	713	563	-150	-21
Bayern	467	393	-74	-15,8
Berlin	126	109	-17	-13,5
Brandenburg	160	149	-11	-6,9
Bremen	42	37	-5	-11,9
Hamburg	78	72	-6	-7,7
Hessen	153	147	-6	-3,9
Mecklenburg-Vorpommern	136	110	-26	-19,1
Niedersachsen*/**	425	442	17	4
Nordrhein-Westfalen	718	487	-231	-32,2
Rheinland-Pfalz*	187	180	-7	-3,7
Saarland*	29	27	-2	-6,9
Sachsen	208	177	-31	-14,9
Sachsen-Anhalt	236	159	-77	-32,6
Schleswig-Holstein	50	37	-13	-26
Thüringen	143	130	-13	-9,1

Quelle: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (Daten 2008, BMAS). *Personal ist neben Arbeitsschutz auch für Umweltschutz zuständig, **plus nur in Niedersachsen.

**Abb. 66: Personalstand (Aufsichts- und Beratungsdienste)
der Unfallversicherungsträger (Aufsichtspersonen)**

GUTE ARBEIT

Jahr	Gewerbl. BGen	Landw. BGen	Unfallversiche- rungsträger d. öfftl. Hand	Gesamt
2005	2240	397	428	3065
2007	2176	395	425	2996
2008	2130	387	412	2929

Quelle: SUGA 2007

Wo findet man was? Ein paar Beispiele (siehe Gute Arbeit 7-8/2010, Seite 36-38)

- START-Verfahren zur Gefährdungsbeurteilung (Bund-Verlag)
- Leitfaden der IG Metall „Psychische Belastungen beurteilen – aber wie?“ www.igmetall.de/gutearbeit
- [StressBarometer der IG Metall](#)
- www.buero-fuer-arbeitsschutz.de
- Böckler-Broschüre „Impulse für den Erfolg“
- ergo-online
- <http://www.gefaehrungsbeurteilung.de/de>
- Geray/Holm: Handlungshilfe zu psychischen Belastungen (INQA)
- BKK-Broschüre „Psychisch krank im Job – was tun?“ (www.psychiatrie.de)

Leitfaden des Verbands der Betriebs- und Werksärzte

http://www.vdbw.de/fileadmin/01-Redaktion/02-Verband/02-PDF/VDBW-Leitfaden_Psychische_Gesundheit_final.pdf



Psychische Gesundheit im Betrieb

– ein Leitfaden für Betriebsärzte und Personalverantwortliche –

vdbw
Verband der Betriebs-
ärzte und Werkstättenärzte
in Deutschland

Jahrbuch Gute Arbeit www.gute-arbeit-praxis.de





Zeitschrift „Gute Arbeit. Gesundheitsschutz und
Arbeitsgestaltung“

www.gutearbeit-online.de

