



ABSCHLUSSBERICHT

SLIC-Revision 2017
des staatlichen Arbeitsschutzsystems
der Bundesrepublik Deutschland



Mitglieder des SLIC-Evaluationsteams

Manuel Velazquez (Spanien) Leitung

Lozoya Martinez (Spanien)

Elke Devits (Belgien)

Apo Oja (Estland)

Ritta Sulameri (Finnland)

Roberta Fabrizi (Italien)

John Schneider (Luxemburg)

Mihai Sielecki (Rumänien)

Frederik Hedlund (Schweden)

Impressum

**Abschlussbericht zur
SLIC-Revision 2017 des staatlichen Arbeitsschutzsystems
der Bundesrepublik Deutschland**

durchgeführt vom Senior Labour Inspectors' Committee
(deutsche Übersetzung)

Hrsg. von der
Geschäftsstelle des Länderausschusses
für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
c/o Hess. Ministerium für Arbeit und Soziales
Abteilung III Arbeit
Sonnenberger Str. 2/2a
65193 Wiesbaden

Für Fragen zum Inhalt des Textes wird an dieser Stelle auf das
englische Originaldokument verwiesen (s. www.lasi-info.com/publikationen/).

Stand:

Die Revision erfolgte Ende 2017, die Berichterstellung 2018
und die Übersetzung Anfang 2019.

Inhalt

	Einleitung	5
	Vorwort und Überblick	6
1	Staatliche Arbeitsschutzbehörden im dualen System in Deutschland	8
1.1	Das föderale System	11
1.1.1	Aufteilung der Zuständigkeiten auf den Bund und die Länder	11
1.1.2	Bundeseigene Verwaltung	11
1.1.3	Die Länderverwaltung	13
1.1.4	Abstimmung der Arbeitsschutzbehörden der Länder untereinander	13
1.1.5	Benchmarking mit Hilfe des Länder-Scoreboards	14
1.2	Die Sozialversicherung	15
1.2.1	Unfallversicherungsträger	15
1.2.2	Träger der gesetzlichen Krankenversicherung	17
2	Gesetzgebung im Arbeitsschutz	18
2.1	Gesetze und Verordnungen des Bundes	18
2.2	Gesetze und Verordnungen der Sozialversicherung	19
2.3	Normen und technische Regeln	19
2.4	Leitlinien	20
3	Nationale Strategien und Planung im Arbeitsschutz	21
3.1	Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie	21
3.1.1	GDA-Programme 2008 – 2012	23
3.1.2	GDA-Programme 2013 – 2018	24
3.2	Weitere Initiativen	26
3.2.1	Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA)	26
3.2.2	KomNet	26
3.2.3	Arbeiten im Arbeitsschutz 4.0	28
3.2.4	Kultur der Prävention	27
3.2.5	Bewältigung des demografischen Wandels	27
3.2.6	Initiativen auf Landes- oder regionaler Ebene	27
4	Analyse und Schlussfolgerungen	29
4.1	Über das föderale System	29
4.1.1	Die Logik des bestehenden Systems	29
4.1.2	Koordinierung auf Länderebene	29
4.1.3	Die Rolle des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)	30

4.2	Das duale System und die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)	30
4.3	Die deutsche Gesetzgebung	32
4.4	Die Wirksamkeit des Systems	32
4.5	Anreize	33
5	Organisation	34
5.1	Ein Überblick über die Aufsichtsbehörden der Länder	34
5.1.1	Personal	34
5.1.2	Rekrutierung und Auswahl	37
5.1.3	Weiterbildung und Unterstützung	39
5.1.4	Unparteilichkeit	40
5.1.5	Ressourcen	40
5.1.6	Risikoprävention	40
5.1.7	Analyse und Schlussfolgerungen	41
5.2	Das Land Berlin	42
5.2.1	Organisation der Arbeitsaufsicht	42
5.2.2	Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten	43
5.2.3	Prävention, Schutz und Hilfestellung für Arbeitsaufsichtsbeamte	45
5.2.4	Analyse und Schlussfolgerungen	45
5.3	Das Land Nordrhein-Westfalen	46
5.3.1	Organisation der Arbeitsaufsicht	46
5.3.2	Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten	47
5.3.3	Prävention, Schutz und Hilfestellung für Arbeitsaufsichtsbeamte	50
5.3.4	Analyse und Schlussfolgerungen	51
5.4	Das Land Brandenburg	51
5.4.1	Organisation der Arbeitsaufsicht	51
5.4.2	Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten	52
5.4.3	Prävention, Schutz und Hilfestellung für Arbeitsaufsichtsbeamte	54
5.4.4	Analyse und Schlussfolgerungen	55
5.5	Das Land Hessen	56
5.5.1	Organisation der Arbeitsaufsicht	56
5.5.2	Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten	58
5.5.3	Prävention, Schutz und Hilfestellung für Arbeitsaufsichtsbeamte	62
5.5.4	Analyse und Schlussfolgerungen	62

6	Planung und Überwachung	64
6.1	Aktive Überwachung	64
6.1.1	Gestaltung der GDA-Programme	64
6.1.2	Vereinbarungen zur Umsetzung von GDA-Programmen auf Länderebene	65
6.1.3	Durchführung von GDA-Programmen vor Ort	65
6.1.4	Rechenschaftspflicht über die GDA-Programme	65
6.1.5	Arbeitspläne in den Ländern	66
6.2	Reaktive Tätigkeiten	67
6.2.1	Untersuchung von arbeitsbedingten Unfällen	67
6.2.2	Beschwerden	69
6.2.3	Berichte	69
6.3	Gleichgewicht zwischen reaktiven und aktiven Tätigkeiten	69
7	Überwachungsverfahren	71
7.1	Ausübung der Überwachungsbefugnis	71
7.1.1	Überwachungsbefugnis	71
7.1.2	Vertraulichkeit	71
7.1.3	Unangekündigte Besichtigung bzw. mit Terminvereinbarung	71
7.1.4	Behinderung der Besichtigung	72
7.2	Überwachung	72
7.2.1	Allgemeine Leitlinien zum Überwachungshandeln	72
7.2.2	Art der besuchten Unternehmen	75
7.2.3	Gleichgewicht zwischen Aktenprüfung und Besichtigungen vor Ort	75
7.2.4	Beteiligung von Arbeitnehmern und ihren Vertretern an Inspektionsbesuchen	75
7.2.5	Inspektionsbesuche im Anschluss an Beschwerden	76
7.2.6	Inspektionsbesuche in Verbindung mit Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten	76
7.2.7	Analyse und Gleichgewicht	77
7.3	Maßnahmen im Anschluss an eine Inspektion	77
7.3.1	Gesetzliche Bestimmungen zum Vollzug	78
7.3.2	LASI-Leitlinien zu Verfahren des Vollzugs	79
7.3.3	Analyse und Schlussfolgerungen	83

8	Kommunikation und Beziehungen	90
8.1	Hilfestellung für Aufsichtsbeamtinnen und -beamte	90
8.2	Interne Kommunikation	92
8.2.1	Interne Kommunikation innerhalb eines Landes	92
8.2.2	Aufzeichnungen ausschließlich für den internen Gebrauch durch Aufsichtsbeamte	92
8.2.3	Abstimmung der Länderbehörden untereinander	93
8.3	Externe Kommunikation und Beziehungen	94
8.3.1	Abstimmung mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung	94
8.3.2	Austausch von Informationen mit anderen Behörden	95
8.3.3	Beziehungen mit den SLIC-Inspektoraten zu Themen des grenzüberschreitenden Vollzugs	97
8.3.4	Kommunikation mit gesellschaftlichen Akteuren und Bekanntmachung der Arbeit der Arbeitsaufsicht	99
9	Länderübergreifende vergleichende Analyse des Überwachungs-handelns	100
10	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	101

Einleitung

Für den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik – LASI – wird hiermit der Bericht über die Evaluation des staatlichen deutschen Arbeitsschutzsystems durch den SLIC, das Gremium der hohen europäischen Aufsichtsbeamten, vorgelegt. Ich freue mich, diesen Bericht in einer deutschen Fassung veröffentlichen zu können, um ihn somit einem breiteren Publikum bekannt zu machen.

Mit dem ersten SLIC-Bericht aus dem Jahr 2005 wurde die Diskussion um eine übergreifende Arbeitsschutzstrategie begonnen, die anschließend in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsstrategie (GDA) ihre Konkretisierung fand. Von daher ist die Zweit-Auditierung durch den SLIC für uns ein wichtiger Gradmesser zur Abschätzung, inwieweit wir die angestrebten Ziele erreichen konnten.

Mit seinen Ergebnissen bestätigt das SLIC-Team, dass der deutsche Arbeitsschutz den richtigen Weg eingeschlagen hat, denn das Team unterstreicht die Konformität mit den gemeinsamen europäischen Aufsichtsprinzipien – Common Principles – und betont die erreichten Fortschritte im Hinblick auf eine strategische Aufstellung des staatlichen Arbeitsschutzes.

Gewisse Unschärfen hinsichtlich der Terminologie sowie der rechtlichen und organisatorischen Zusammenhänge sind darauf zurückzuführen, dass dem SLIC-Team für seine Evaluation lediglich fünf Werkzeuge zur Verfügung standen, in deren Verlauf sowohl die Bundesebene als auch vier verschiedene Länder besucht wurden. Auf sachliche Richtigstellung wurde bei der redaktionellen Arbeit verzichtet, lediglich missverständliche Darstellungen wurden angemessen bearbeitet.

Gleichzeitig werden aber auch kritische Aspekte angesprochen; so wird etwa die Besorgnis darüber geäußert, dass die Personalressourcen der Aufsichtsbehörden der Länder nicht mehr ausreichen, um eine adäquate Besichtigungsdichte – auch im Wege aktiver Betriebsbesuche – sicherzustellen. Auch auf die noch sehr punktuelle Nutzung digitaler Informations- und Erfassungswege sowie die rückläufige Entwicklung von Sanktionen bei Arbeitsschutzverstößen wird kritisch eingegangen.

Diese Befunde nehmen wir sehr ernst und werden sie – sowohl im LASI als auch mit unseren Kooperationspartnern in der GDA – diskutieren und prüfen, inwieweit wir diese Empfehlungen aufgreifen und weiterentwickeln können.

Gleichzeitig sollten wir diesen SLIC-Bericht als Impuls aufgreifen, auch seitens der Länder die internationalen Entwicklungen – insbesondere im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes – stärker zur Kenntnis zu nehmen, um im europäischen Arbeitsschutzdiskurs eine aktivere Rolle zu spielen.

Bertram Hörauf
Ministerialdirigent



Vorsitzender des Länderausschusses
für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik

Vorwort und Überblick

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis der Evaluation des staatlichen Arbeitsschutzes und seiner Behörden in Deutschland gemäß Auftrag des Ausschusses Hoher Aufsichtsbeamter (Senior Labour Inspectors' Committee – SLIC). Aus diesem Grund bleiben andere regulatorische Aspekte im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes wie die Arbeit der Unfallversicherungsträger in Deutschland unberücksichtigt.

Für die Erstellung dieses Berichts haben wir die aktuelle Fassung des Referenzhandbuchs zur Durchführung einer SLIC-Evaluation zugrunde gelegt und sie soweit möglich an die komplexe Wirklichkeit des deutschen Aufsichtssystems angepasst.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile (A, B und C):

Teil A umfasst die Kapitel 1 bis 4 und ist eine **Einführung**. Kapitel 1 gibt einen **Allgemeinen Überblick über das deutsche Arbeitsschutzsystem** mit einer **Beschreibung der staatlichen Aufsichtsbehörden**. Kapitel 2 widmet sich der Arbeitsschutzgesetzgebung. Kapitel 3 beschreibt die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie und schließt ab mit einer allgemeinen Analyse und Evaluation.

Zu **Teil B** gehören die Kapitel 5 bis 8, in denen die **Arbeit des Evaluationsteams vor Ort** geschildert wird. Zusätzlich enthält dieser Teil die Auswertung der von unseren deutschen Kolleginnen und Kollegen vor der Evaluation bereitgestellten Informationen, die **abgestimmten Feststellungen aus den Besichtigungen** sowie eine **Gegenüberstellung zu den wichtigsten Kommentaren des letzten SLIC-Berichts (2004)**.

Im Rahmen der Erstellung dieses Berichts wurde in der Gliederung das SLIC-Evaluationshandbuch mit einigen Besonderheiten berücksichtigt:

- **Kapitel 5** schildert die **Organisation der Arbeitsaufsicht**. Ein typisches Merkmal im deutschen System ist die Aufteilung in Bundesländer und das Fehlen einer Aufsichtsbehörde auf Bundesebene. Dies ist der Grund, warum wir mit einem allgemeinen Überblick über die Organisation der Länderbehörden beginnen, spezifisch ergänzt um eine Darstellung der Organisation in den jeweils besuchten Bundesländern Berlin, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Hessen. Die Inhalte des SLIC-Evaluationshandbuchs zu „Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten“ und „Prävention, Schutz und Hilfe für Aufsichtsbeamte“ sind ebenfalls Gegenstand dieses Kapitels.
- **Kapitel 6** widmet sich der „**Planung und Überwachung**“ gemäß SLIC-Evaluationshandbuch. In der Analyse wird deutlich zwischen **aktiver und reaktiver Überwachung** unterschieden. So bezieht sich die aktive Überwachung insbesondere auf die tatsächliche Anwendung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) in den Bundesländern, während sich die reaktive Überwachung auf die **Untersuchung von Unfällen und Beschwerden** bezieht. Am Ende dieses Kapitels befindet sich eine abschließende **Beurteilung zum Verhältnis von proaktiver zu reaktiver Überwachung**.
- **In Kapitel 7** befasst sich mit der **Überwachungspraxis**, einschließlich der Themen **Befugnissen, Tätigkeiten und Maßnahmen bzw. Anordnungen der Aufsicht infolge eines Inspektionsbesuchs** auf Grundlage der sogenannten „Gemeinsamen Grundsätze des SLIC“ (SLIC Common Principles).
- **Kapitel 8** behandelt die **interne und externe Kommunikation sowie Beziehungen gemäß SLIC-Evaluationshandbuch**. Es umfasst Hilfestellung, interne Kommunikation (unter Aufsichtsbeamten innerhalb eines Bundeslandes oder aus anderen Bundesländern) sowie die externe Kommunikation mit anderen Behörden oder Einrichtungen (Unfallversicherungen, andere Behörden und europäische Mitgliedstaaten).

In **Teil C** (Kapitel 9) erfolgt eine **vergleichende Analyse unserer Baustellenbesichtigungen in den verschiedenen Bundesländern**. Dies war der einzige gemeinsame Punkt unserer Besichtigungen.

Im letzten Kapitel befassen wir uns mit den **Schlussfolgerungen und Empfehlungen** aus unserer Arbeit. Dazu führen wir eine allgemeine Analyse und Beurteilung von Teil A (Theorie), Teil B (Entwicklung) und Teil C (Praxis) durch.

Abschließend möchten wir unseren deutschen Kolleginnen und Kollegen für ihre Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Erstellung dieses Berichts danken, insbesondere Helmut Gottwald und weiteren LASI-Vertretern während unseres Besuchs.

Teil A: Allgemeiner Überblick über das deutsche Arbeitsschutzsystem

1 Staatliche Arbeitsschutzbehörden im dualen System in Deutschland

Die Arbeitsaufsicht in Deutschland stellt sich komplex dar. Dies liegt zum einen an der dezentralen Organisation in 16 Bundesländern und zum anderen am sogenannten „Dualen System“, in dem neben dem staatlichen Arbeitsschutz (Bund und Länder) auch die Unfallversicherungsträger aktiv sind.

a) Dezentraler Aufbau auf Länderebene

In den Bundesländern erfolgt die Arbeitsaufsicht über die sogenannten „Gewerbeaufsichtsämter“¹. Hiervon ausgenommen sind lediglich der Bergbau, der in die Zuständigkeit besonderer Stellen nach dem Bundesberggesetz fällt, die Streitkräfte, der öffentliche Dienst und die Seeschifffahrt, die von Behörden des Bundes beaufsichtigt werden.

Art. 21 (1) des im Jahre 1996 verabschiedeten „Gesetzes über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit“, nachfolgend „Arbeitsschutzgesetz ArbSchG“ genannt, legt fest:

*„Die Überwachung des Arbeitsschutzes nach diesem Gesetz ist **staatliche Aufgabe**. Die zuständigen Behörden haben die Einhaltung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu überwachen und die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu beraten.“*

Im Allgemeinen erarbeiten Einrichtungen des Bundes Gesetze und Verordnungen zum Arbeitsschutz, während die Behörden auf Länderebene für deren Vollzug zuständig sind; die Koordinierung erfolgt hier über den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), in dem sämtliche Behörden für Arbeitsschutz und Produktsicherheit der Bundesländer sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vertreten sind.

In Deutschland besteht keine Aufsichtsbehörde auf Bundesebene. Vielmehr hat jedes Bundesland seine eigene Aufsichtsbehörde gemäß Art. 4.2. des ILO-Übereinkommens Nr. 81. Die Arbeitsschutzbehörden der Länder können unterschiedlich aufgebaut sein, entweder sind sie eigene Behörden oder Teil der allgemeinen Verwaltung des jeweiligen Bundeslandes.

Zum Aufgabengebiet der deutschen Arbeitsaufsicht gehören die Sicherheit und der Gesundheitsschutz bei der Arbeit, einschließlich der Überwachung von Arbeitszeit und gefährlichen Arbeiten für junge und schwangere Beschäftigte. In der Regel ist es jedoch so, dass Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamte ihre Arbeit mit den Themen Produktsicherheit, Umwelt und Verbraucherschutz verbinden. Dies beinhaltet aber in keiner Weise die Überprüfung anderer Arbeitsbedingungen oder -rechte wie Löhne und Gehälter, Diskriminierung oder Schwarzarbeit.

¹ Diese Gewerbeaufsichtsämter können in den 16 Bundesländern unterschiedliche Bezeichnungen tragen: Behörden für betriebliche Sicherheit, Gesundheit und Technik, Arbeitsschutz etc.

b) Das Duale System

Darüber hinaus erfolgen Aufsichtstätigkeiten im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes auch durch einen Zweig des deutschen Sozialversicherungssystems, nämlich die gewerblichen Berufsgenossenschaften oder Unfallkassen, deren Mitgliedschaft je nach Wirtschaftszweig und Bundesland für Unternehmen gesetzlich verpflichtend ist (siehe Abbildung 1).

In § 21 (2) des ArbSchG heißt es:

„Die Aufgaben und Befugnisse der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung richten sich, soweit nichts anderes bestimmt ist, nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuchs. Soweit die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung nach dem Sozialgesetzbuch im Rahmen ihres Präventionsauftrags auch Aufgaben zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten wahrnehmen, werden sie ausschließlich im Rahmen ihrer autonomen Befugnisse tätig“.

Diese Träger heißen *Berufsgenossenschaften* (BG) für Industrie und Gewerbe, *Unfallkassen* (UK) für den öffentlichen Dienst und SVLFG für den landwirtschaftlichen Bereich. Die BG und UK sind Mitglieder der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV). Sie sind zuständig für die Prävention und Versicherung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, die Genesung und Rehabilitation betroffener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Beratung und Schulung im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes. Ferner kann die DGUV als Spitzenverband nach vorheriger Genehmigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) besondere Unfallverhütungsvorschriften erlassen, deren Durchführung ausschließlich von Technischen Aufsichtsbeamtinnen und -beamten der Unfallversicherungsträger überwacht wird.

Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und die Technischen Aufsichtsbeamtinnen und -beamten der Unfallversicherungsträger sollen ihr Handeln abstimmen. In § 21 (3) des ArbSchG wird festgelegt, dass sie auf der Grundlage einer gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie nach § 20a Abs. 2 Nr. 4 ArbSchG eng zusammenwirken und den Erfahrungsaustausch sicherstellen. Dies ist einer der strategischen Bestandteile der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA).

Im Rahmen der 2008 durchgeführten Änderung des ArbSchG wurde diese Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) ausdrücklich aufgenommen; Inhalt und Folgen für die staatliche Arbeitsaufsicht werden in den Kapiteln 8.3.1 und 10 dieses Berichts analysiert.

Zu dieser Strategie gehören die Verständigung auf allgemeine Grundsätze zur methodischen Vorgehensweise bei der Beratung und Überwachung von Betrieben sowie der Austausch von Daten und sonstigen Informationen, insbesondere die Daten zu Inspektionsbesuchen und deren wesentliche Ergebnisse.

In § 23 (4) des ArbSchG heißt es:

„Die für den Arbeitsschutz zuständige oberste Landesbehörde kann mit Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung vereinbaren, dass diese in näher zu bestimmenden Tätigkeitsbereichen die Einhaltung dieses Gesetzes, bestimmter Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen überwachen. In der Vereinbarung sind Art und Umfang der Überwachung sowie die Zusammenarbeit mit den staatlichen Arbeitsschutzbehörden festzulegen“.

Die einzige Ausnahme im dualen System ist die Überwachung von Institutionen des Bundes, die von den in § 21 (5) ArbSchG genannten Einrichtungen übernommen wird.



Arbeitswelt im Wandel,
Ausgabe 2016

baa:
Bundesanstalt für Arbeitsschutz
und Arbeitsmedizin

Quelle: Suga 2014, S. 19

Abbildung 1:
Arbeitsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland.

Die Gestaltung dieser föderalen und dualen Struktur deckt sich gleichwohl nicht immer mit der tatsächlichen Funktionsweise. Es bestehen mindestens zwei wichtige Ausnahmen:

- Im Bundesland Schleswig-Holstein werden die Aufgaben des Arbeitsschutzes des ehemaligen Landesamtes für Gesundheit und Arbeitssicherheit seit dem 1. Januar 2008 von der Staatlichen Arbeitschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord wahrgenommen.
- Mit der Verwaltungsstrukturreform 2004 wurden in Baden-Württemberg die Aufgaben des Arbeits- und Umweltschutzes kommunalisiert und werden seitdem von den Regierungspräsidien sowie von den Stadt- und Landkreisen wahrgenommen.

1.1 Das föderale System

1.1.1 Aufteilung der Zuständigkeiten auf den Bund und die Länder

Gemäß § 74 (12) des *Grundgesetzes* ist das Arbeitsrecht, einschließlich des Arbeitsschutzes, ein Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern.

Dies bedeutet, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Erlass eines Gesetzes selbst Gebrauch gemacht hat (§ 72).

Sofern gesetzliche Bestimmungen im Arbeitsschutz stets die Folge einer Umsetzung von Europäischen Richtlinien sind, kann eine diesbezügliche Gesetzgebung nur von Einrichtungen des Bundes erlassen werden.

Arbeitsschutzgesetze erfordern die Zustimmung des Bundestags und der zweiten Kammer, des Bundesrats, in dem die Regierungen der Bundesländer vertreten sind. Verordnungen und Vorschriften werden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales erlassen, erfordern aber ebenfalls die vorherige Zustimmung des Bundesrats.

Die Durchsetzung von Gesetzen erfolgt durch die Länderverwaltungen. § 30 GG nennt die hoheitlichen Befugnisse der Länder, d.h. dass „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt, die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist“.

Das Grundgesetz legt fest, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (§ 83) und die Einrichtung der Behörden und Verwaltungsverfahren regeln (§ 84).

Die Aufgabe der Bundesregierung beschränkt sich auf die Ausübung einer Aufsicht darüber, dass die Länder Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen. Es handelt sich hier um eine regulatorische, nicht aber um eine funktionale Überwachung. Anders ausgedrückt, die Kontrolle bezieht sich auf die Frage, *ob* die Länder Bundesgesetze ausführen und nicht, *wie* sie dies tun.

Zur Ausübung dieser Kontrolle kann die Bundesregierung in Ausnahmefällen den Ländern Einzelweisungen in besonderen Fällen von Verletzungen erteilen, für die im Vorfeld die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist (§ 84 (3 - 5)). Diese Situation ist jedoch bislang noch nie eingetreten.

1.1.2 Bundeseigene Verwaltung

Laut Verfassung beschränkt sich die bundeseigene Verwaltung auf den Auswärtigen Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt und den Bundesgrenzschutz (§ 87 (1) GG).

Das Grundgesetz sieht vor, dass für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, durch Bundesgesetz selbständige Behörden errichtet werden können (§ 87 (3) GG). Von dieser Möglichkeit ist nur in Ausnahmefällen aus finanziellen Gründen Gebrauch gemacht worden (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundesanstalt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle). Derartige Behörden oder Ämter sind an einem Standort in Deutschland angesiedelt und ohne dezentrale Außenstellen tätig.

Da kein Bundesrecht existiert, kann (derzeit) auf Bundesebene keine Aufsichtsbehörde für Arbeitsschutz errichtet werden. Nur die Länderverwaltungen haben die Befugnis Überwachungsbehörden im Arbeitsschutz einzusetzen, stehen dabei aber unter der Aufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

1.1.2.1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

Gemeinsam mit den Ländern sitzt das Bundesministerium im Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), der die Aufgabe hat, Leitlinien zu erstellen und Hilfestellung für Aufsichtsbeamte und -beamtinnen zu bieten. Die Rolle des Ministeriums innerhalb des LASI ist nicht eindeutig definiert. Es hat weder den Vorsitz, noch ist es Koordinator oder Mitglied, sondern hat lediglich Gaststatus.

Darüber hinaus veröffentlicht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales von den Ländern erstellte Statistiken zu den Themen Arbeitsaufsicht und Arbeitsschutz. Anhand der gelieferten Daten z.B. zum Personalstand der Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen konnten wir allerdings feststellen, dass manche Länder, wie Bayern und Baden-Württemberg, in der Regel diese Informationen nicht bereitstellen. Daher arbeitet das BMAS lediglich mit Schätzwerten, wie sich nachfolgend zeigt. Überdies haben die deutschen Kolleginnen und Kollegen betont, dass es – aufgrund von unterschiedlichen Erhebungsquellen mit unterschiedlichen den Daten zugrundeliegenden Definitionen – manchmal zu größeren oder kleineren Diskrepanzen bei den ermittelten Daten kommen kann.

Die Ausschüsse gemäß § 18 (5) ArbSchG sind ein Instrument, dessen sich das BAMS in Sachen Arbeitsschutz bedienen kann, um die Bundesregierung bzw. das zuständige Bundesministerium im Hinblick auf die Anwendung von Rechtsverordnungen zu beraten, dem Stand der Technik, der Arbeitsmedizin und der Hygiene entsprechende Regeln und sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse sowie Regeln zu ermitteln, wie die in den Rechtsverordnungen gestellten Anforderungen erfüllt werden können. In diesen Ausschüssen werden sogenannte Technische Regeln erarbeitet und im Anschluss durch das Bundesministerium veröffentlicht. Diese Ausschüsse setzen sich aus fünf Interessenvertretern zusammen, zwei davon sind die DGUV und der LASI.

1.1.2.2 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)

Die *Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin* ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt ohne Rechtsfähigkeit. Als Bundesbehörde untersteht sie direkt dem BMAS.

In ihrer Eigenschaft als Ressortforschungseinrichtung berät sie das BMAS in allen Fragen zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie der menschengerechten Gestaltung der Arbeit. Die BAuA agiert an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik. Sie sorgt für Transferleistungen aus der Wissenschaft in die Politik, die betriebliche Praxis und die Gesellschaft und umgekehrt. Zu ihren Aufgaben gehören die Politikberatung, Forschung und Entwicklung zu Fragen des Arbeitsschutzes, die Durchführung von hoheitlichen Aufgaben bis hin zum Wissenstransfer in die betriebliche Praxis sowie die pädagogische und instruktive Arbeit der DASA Arbeitswelt Ausstellung. Die BAuA verantwortet ferner (siehe weiter unten) die Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) gemäß § 20b ArbSchG.

Mehrere Länder, wie z.B. Nordrhein-Westfalen mit dem dort angesiedelten Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes NRW (LIA.nrw), und auch die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) haben verschiedenen öffentliche Institute aufgebaut, die ähnliche Forschung und Entwicklung im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und der menschengerechten Gestaltung von Arbeit betreiben.

1.1.3 Länderverwaltung

Wie bereits erwähnt, sind die Länder für die Durchsetzung der Arbeitsschutzgesetzgebung des Bundes über die in der Regel unter dem Begriff „*Gewerbeaufsichtsämter*“ bekannten Behörden zuständig. Allerdings variiert die Organisation der Aufsichtstätigkeit in den einzelnen Bundesländern. So kann der Aufgabenbereich der Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen auch andere Tätigkeiten – neben der Arbeitsaufsicht – in den Bereichen Produktsicherheit, Umwelt, öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz beinhalten, je nach den Verwaltungsstrukturen des jeweiligen Landes.

In allen Ländern untersteht die Arbeitsschutzaufsicht entweder der obersten Behörde, einem Ministerium, oder in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen einer Senats- oder Fachbehörde. Die Zuständigkeiten dieser obersten Behörden können ebenfalls von Land zu Land variieren. In der Regel unterstehen die Arbeitsschutzbehörden dem Ministerium bzw. Senat für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Umwelt oder Wirtschaft.

Die Unterschiede bei den Zuständigkeiten der höchsten Behörden (Ministerien) führen wiederum zu Unterschieden in den Aufgaben und Vollzugstätigkeiten der höheren, mittleren oder unteren (lokalen) Arbeitsschutzbehörden, die ihnen unterstehen. Auch hier besteht also keine Einheitlichkeit.

1.1.4 Abstimmung der Arbeitsschutzbehörden der Länder untereinander

Die fachliche Zusammenarbeit und Abstimmung unter den Ländern in Angelegenheiten des Arbeitsschutzes erfolgt über einen gemeinsamen Ausschuss, den *Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik* in Deutschland (LASI). Hierbei handelt es sich um ein beratendes Gremium der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister der Länder (ASMK).

Ähnlich wie der SLIC besteht der LASI aus hohen Vertreterinnen und Vertretern der Länderbehörden. Zu seinem Tätigkeitsfeld gehört die Sicherheit und der Gesundheitsschutz in der Arbeitswelt, einschließlich Arbeitsmedizin, Arbeitszeit und weiteren Fragen des sozialen Arbeitsschutzes, der Sicherheitstechnik und der Marktüberwachung.

Abordnungen der obersten Arbeitsschutzverwaltungen aus allen 16 Bundesländern sind zur Abstimmung berechnete Mitglieder im LASI. Ein Bundesland hat jeweils für einen Zeitraum von drei Jahren den Vorsitz im LASI (bis Ende 2018 war die Geschäftsstelle des LASI bei der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, Amt für Arbeitsschutz in Hamburg angesiedelt, Vorsitz: Dr. Volker Kregel). Wie bereits erwähnt, nimmt auch ein Vertreter des BMAS als Gast an den Sitzungen des LASI teil.

Die wichtigen Koordinierungsaufgaben des LASI sind:

- Bearbeitung grundlegender Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes in der Arbeitswelt. Der LASI erstellt zu speziellen Themen Handlungsanleitungen und Leitlinien, die praktische Hilfestellung für die Überwachung bieten und eine länderübergreifende Vereinheitlichung der Arbeitsschutzstandards zum Ziel haben. Ergebnis daraus sind die sogenannten *LASI-Veröffentlichungen* (abgekürzt LV). Besondere Erwähnung verdient hier die endgültige Verabschiedung der LV 1 „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder – Grundsätze und Standards“ im Dezember 2016, die – laut Einleitung – zum Teil dem letzten SLIC-Bericht geschuldet ist.

- Beratung der ASMK, Erörterung und Koordinierung der Aufträge der ASMK in Fragen der des Arbeitsschutzes und der Sicherheitstechnik, insbesondere zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA). Der LASI bereitet für die ASMK grundlegende politische Beschlüsse vor und vereinbart gemeinsame Schwerpunktbereiche.
- Umsetzung und Weiterentwicklung der GDA im Zusammenwirken mit der Bundesregierung und den Unfallversicherungsträgern und unter Beteiligung der Sozialpartner.
- Bearbeitung grundsätzlicher und übergreifender organisatorischer Fragen des Gesetzesvollzugs (Vollzugsstrategien, Organisation, Personal, Berichts- und Informationswesen, Aus- und Fortbildung, Qualitätssicherung, Evaluation), mit dem Ziel einer länderübergreifend einheitlichen Verwaltungspraxis und Rechtsanwendung. Ferner koordiniert er die Überwachungsrichtlinien in den Bereichen Vollzug, Organisation und Fortbildung, Kampagnen und Leitlinien.

Innerhalb des LASI gibt es vier ständige Arbeitsgruppen: betrieblicher Arbeitsschutz, technischer Arbeitsschutz, sozialer und medizinischer Arbeitsschutz sowie Marktüberwachung.

Der Jahresetat des LASI beläuft sich derzeit auf EUR 386.500 und gilt vorwiegend gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA), der Finanzierung von Programmaktivitäten und von Personal etc., aber auch der Finanzierung des LASI-Messestandes im Rahmen von Arbeitsschutzmessen und Aktivitäten in Verbindung mit dem SLIC.

Wie schon im letzten SLIC-Bericht (2004) erwähnt, fehlt dem LASI eine dauerhafte Struktur, was die Steuerung seiner Tätigkeit erschwert. Der letzte SLIC-Bericht empfahl die Einrichtung eines Sekretariats für den LASI, vergleichbar mit dem SLIC-Sekretariat. Allerdings wurde dies bisher nicht umgesetzt. Die Geschäftsstelle des LASI wird immer von dem Land besetzt, das den LASI-Vorsitz innehat und wechselt von daher alle drei Jahre. Gleiches gilt für die Arbeitsgruppen des LASI sowie für das Budget des Arbeitsschutzforums.

Darüber hinaus verfügt der LASI über keine vollzugs- oder verwaltungstechnischen Befugnisse zur Koordination besonderer Aufsichtsaufgaben in den Ländern oder mit anderen EU-Mitgliedstaaten. Dies erklärt, warum diese Art von Maßnahmen kaum vorkommen.

1.1.5 Benchmarking mit Hilfe des Länder-Scoreboards

In Art. 91d GG werden Vergleichsstudien und Benchmarking erwähnt, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen zu fördern. Hier wird davon ausgegangen, dass Wettbewerb eine geeignete Form ist, um die Funktionsweise der Verwaltung zu analysieren und die besten Lösungen zu ermitteln.

In Kapitel 5 zu den besuchten Ländern wird zu diesem Thema dargelegt, dass jedes Land seine eigenen Instrumente zur Qualitätssicherung eingeführt hat. Dies reicht von regelmäßigen Fachgesprächen zu Fragen der Überwachung unter den oberen Landesbehörden und den lokalen Behörden bis zur Einführung standardisierter Qualitätsmanagementsysteme.

Als eine besondere Form des Scoreboards der skandinavischen Arbeitsschutzbehörden („nordisches Scoreboard“) haben die Länder seit 2006 für die Arbeitsschutzbehörden ein „Länder-Scoreboard“ entwickelt, das regelmäßig alle zwei bis drei Jahre überprüft wird.

Das Scoreboard umfasst länderspezifische Daten der Aufsichtskonzepte, der eingesetzten Ressourcen sowie der Schwerpunkttätigkeiten.

Im Anhang befinden sich die Ergebnisse des Scoreboards aus dem Jahr 2014. Das letzte Scoreboard fand 2017 statt, die Ergebnisse sind bis jetzt noch nicht veröffentlicht worden.

Ziel des Länder-Scoreboards ist es, länderübergreifende Vergleiche zur Politik, zu Strategien sowie Aktivitäten zur Umsetzung von EU-Strategien und der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) zu beobachten und zu erleichtern. Das Hauptaugenmerk gilt dabei den wichtigen Zielen wie der Anpassungsfähigkeit an neue Entwicklungen und dem Überwachungswesen auf wichtigen Gebieten des Arbeitsschutzes. Einige Ergebnisse des Scoreboards 2014 werden nachfolgend aufgeführt und kommentiert.

Nach dem Vorbild des Evaluationsverfahrens des SLIC hat der LASI beschlossen, ein Instrument für eine detailliertere Evaluation der Organisation von Arbeitsschutzbehörden zu entwickeln. Dieses Instrument wurde 2017 in Pilotprojekten getestet und wird seit 2018 den Ländern als Möglichkeit für eine freiwillige Überwachung der staatlichen Arbeitsschutzbehörden zur Verfügung gestellt

1.2 Die Sozialversicherung

Die Einrichtungen der deutschen Sozialversicherung entstanden im 19. Jahrhundert im Rahmen der entsprechenden Bismarck-Gesetzgebung. Die gesetzliche Sozialversicherung umfasst derzeit fünf Zweige: Arbeitslosigkeit, Rente, Pflege, Gesundheit und Arbeitsunfälle.

Träger dieser Versicherungen sind Körperschaften öffentlichen Rechts, die nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung arbeiten. In der Regel wählen die Versicherten, paritätisch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Vertreter für die wesentlichen Gremien.

Je nach Zuständigkeitsbereich (Art. 87 (2) GG) überwachen der Bund oder die Länder die Sozialversicherungsträger, wobei sich ihre Befugnisse in der Regel darauf beschränken, die Einhaltung der Gesetze sicherzustellen.

Innerhalb der Sozialversicherungsträger schauen wir uns insbesondere die Arbeit der Unfallversicherungsträger an, die für den Vollzug der Arbeitsschutzgesetzgebung zuständig sind, und die der Krankenversicherung, der eine ergänzende Rolle zufallen kann.

1.2.1 Unfallversicherungsträger

Die *Berufsgenossenschaften* (BG), *Unfallkassen* (UK) und die SVLFG sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit einem Aufgabenbereich für bestimmte Gewerbezweige bzw. Branchen und Regionen; die meisten Unfallversicherungsträger (UVT) sind allerdings landesweit tätig. Zurzeit gibt es 9 gewerbliche Berufsgenossenschaften und 24 Unfallkassen.

Sämtliche Unternehmen in Deutschland müssen Mitglied der gesetzlichen Unfallversicherung sein. Die Unfallversicherungsträger finanzieren sich ausschließlich auf Basis der Arbeitgeberbeiträge und verwalten sich selbst durch ihre eigenen paritätisch von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreterinnen und -vertretern besetzten Gremien unter der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Vertreter der Arbeitgeber und Versicherten (Arbeitnehmer) treffen sämtliche grundlegenden Entscheidungen zu Themen wie Haushalt, Ausstattung mit Verwaltungspersonal, Gefahrrentarife, Unfallverhütungsvorschriften und Beratungsangebote.

Neben dem Vorstand und der Vertreterversammlung bestehen verschiedene Ausschüsse, hier insbesondere sogenannte Fachausschüsse². Aus Sicht der Sozialpartner soll sich dadurch ein engerer Bezug der Präventionsmaßnahmen und -instrumente zur „betrieblichen Wirklichkeit“ ergeben.

Der Handlungsrahmen der UVT wird nicht durch das Arbeitsschutzgesetz bestimmt, sondern durch verpflichtende Regeln der Sozialversicherung (SGB VII), was zu nicht unwichtigen Diskrepanzen führen kann. Einerseits gehören Selbständige zu ihrem Zuständigkeitsbereich, in der Regel auf freiwilliger Basis, andererseits ist dies im Rahmen des ArbSchG nicht immer der Fall.

Dann gibt es wiederum den Fall von nach Deutschland entsendeten Arbeitnehmern aus EU- oder EWR-Ländern (418.908 im Jahr 2015³, vor allem in der Baubranche), die in der Regel entsprechend den EU-Verordnungen in ihrem Herkunftsland sozialversichert bleiben. Somit befinden sie sich außerhalb des Wirkungskreises der deutschen gesetzlichen Unfallversicherung, obwohl deren Vorschriften auch für sie gelten (§ 16 SGB VII).

Die Unfallversicherungsträger können Vorschriften erlassen, sind im Bereich von Fortbildung, Forschung, Beratung und Vollzug im Bereich von betrieblicher Sicherheit und Gesundheitsschutz laut dem deutschen Sozialgesetzbuch tätig. Hier ihre wesentlichen Tätigkeiten:

- Gemäß Gesetz gehören Prävention, Rehabilitation und Entschädigung für versicherte Arbeitnehmer mit allen geeigneten Mitteln zu ihren wesentlichen Tätigkeiten.
- Sie organisieren **Maßnahmen der Beratung und Fortbildung im Arbeitsschutz** für die versicherten Unternehmen, sorgen auf unterschiedliche Weise für Informationen (Merkblätter, Mitteilungen, Konferenzen, etc.). Gemäß SGB müssen sie mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gefahren verhüten und wirkungsvolle erste Hilfe bereitstellen sowie die Ursachen von arbeitsbedingten Gefahren für Leben und Gesundheit untersuchen.
- Hierzu arbeiten sie mit ihren Fachinstituten (wie IFA, IAG und IPA) im Bereich von **Forschung, Analysen und Pilotprojekten** zusammen; diese Institute gehören zu ihrem Spitzenverband und testen und zertifizieren Produkte und Managementsysteme.
- Das Sozialgesetzbuch (SGB) erlaubt es den Unfallversicherungsträgern bei einem bestimmten Betrieb **den Betrag der Prämien zu erhöhen bzw. zu verringern** (Bonus-Malus-System) und zwar auf Basis der Anzahl arbeitsbedingter Unfälle und Erkrankungen und in Abhängigkeit der der Versicherung entstandenen Kosten (§ 162 (1) SGB).

Dieses System kann ebenfalls angewandt werden unter Berücksichtigung der Wirksamkeit der betrieblichen Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen und Krankheiten, von arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren und mit Bezug zur Angemessenheit der vom Arbeitgeber getroffenen Vorkehrungen zur Wiedereingliederung verunfallter Arbeitnehmer (§ 162 (2) SGB). Manche Träger arbeiten nur mit

² Laut DGUV-Webseite ist es die Kernaufgabe der Fachausschüsse, eine einheitliche und gesicherte Expertenmeinung zu Fragen der Prävention zu bilden. Diese Fachmeinungen sind für sämtliche Unfallversicherungsträger verbindlich. Den Besonderheiten sämtlicher deutscher Unfallversicherungsträger wird Rechnung getragen, weil Aufsichtsbeamte und Experten für Prävention der deutschen Berufsgenossenschaften und Unfallkassen, Vertreter der DGUV und ihrer Mitgliedsunternehmen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), die Bundesländer, Hersteller und Anwender sowie ausgewählte Experten in diesen Ausschüssen sitzen.

³ Europäische Kommission. Entsendung von Arbeitnehmern. Report on A 1 Portable Documents hrsg. 2015.

Anreizen bzw. Boni, anderen berechnen nur die Nachschläge bzw. Mali.

- Nach vorheriger Genehmigung durch das Bundesministerium können sie ferner eigene Unfallverhütungsvorschriften erlassen.
- Sie beschäftigen Aufsichtsbeamtinnen und -beamte, die mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind, die es ihnen erlauben, die Einhaltung ihrer eigenen Vorschriften zu überwachen und zu kontrollieren und bei Vorschriften mit Bezug zu Landesrecht ebenfalls tätig zu werden. Im Falle von Verstößen können diese Aufsichtsbeamten Geldstrafen verhängen. Das Sozialgesetzbuch sieht vor, dass sie die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen **überwachen** müssen.

Im Rahmen der Entwicklung dieser vorgenannten Kompetenz der Überwachung im Arbeitsschutz besteht eine gewisse Überlappung mit den Gewerbeaufsichtsämtern der Länder, was bereits im letzten SLIC-Bericht (2004) als besonders problematisch angeführt wurde und in Kapitel 8.3.1. dieses Berichts Gegenstand einer besonderen Analyse sein wird.

Die Unfallversicherungsträger haben darauf hingewiesen, dass ihre Betriebsprüfungen zum Teil einen ähnlichen Inhalt haben und sich nach den gemeinsamen Grundsätzen des SLIC richten.

1.2.2 Träger der gesetzlichen Krankenversicherung

Diese Träger kümmern sich um den Krankenversicherungsschutz für Arbeitnehmer. Sie besitzen auch eine Zuständigkeit im Bereich der Gesundheitsförderung und legen häufig Programme zu arbeitsbedingten Gesundheitsfragen am Arbeitsplatz auf. In der Regel arbeiten sie an der Umsetzung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) mit, indem sie Daten und Informationen für die Konzipierung von Überwachungsprogrammen zur Verfügung stellen.

Ihre Rolle als Partner der Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Unfallversicherungsträger unter dem Bundesgesetz „Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention“ ist ebenfalls zu erwähnen: hierbei handelt es sich um die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen des Gesundheitsmanagements in Betrieben.

2 Gesetzgebung im Arbeitsschutz

2.1 Gesetze und Verordnungen des Bundes

Das bedeutendste Gesetz im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist das bereits erwähnte Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG 1996), das im Jahre 2008 geändert und um die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie – GDA und im Jahre 2013 um die Aufnahme psychischer Gefährdungen (§ 4 (1)) und psychischer Belastung (§ 5 (3.6)) erweitert wurde.

Weitere Gesetze:

- Das **Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit** (1973) deckt derzeit alle Fachgebiete der Prävention, mit Ausnahme der Arbeitspsychologie, ab. Der Vollzug obliegt den Aufsichtsbehörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern im Rahmen ihrer eigenen Vorschriften.
- Das **Arbeitszeitgesetz** (2003) dient der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern in Schichtarbeit. Es legt die maximale Dauer eines Arbeitstages und die Mindestlänge von Pausen während der Arbeitszeit fest. Ziel ist eine Verbesserung der allgemeinen Bedingungen bei der Schaffung flexibler Arbeitsschichten sowie die Erhaltung von Sonn- und Feiertagen als Tage der Ruhe und Erholung für die Arbeitnehmer. Die Einhaltung dieses Gesetzes kann nur von den Länderbehörden überwacht werden (§ 17).
- **Gesetze zum Schutz schutzbedürftiger Gruppen** wie junge Arbeitnehmer (Jugendarbeitsschutzgesetz – *JArbSchG*) und werdende Mütter (Mutterschutzgesetz – *MuSchG*). Das *JArbSchG* legt das Mindestalter und die Arbeitsdauer für Minderjährige fest. Das *MuSchG* enthält Bestimmungen zum Schutz von erwerbstätigen Müttern und ihren Kindern vor Gefahren und Mehrarbeit. Wie zuvor erwähnt, werden Gesetze und Verordnungen zu Angelegenheiten des Arbeitsschutzes stets von der Bundesregierung nach vorheriger Zustimmung durch den Bundesrat verabschiedet.

§ 18 ArbSchG ermächtigt die Bundesregierung, Rechtsverordnungen zu besonderen Themen zu erlassen, und § 19 ermächtigt die Bundesregierung darüber hinaus, Rechtsakte der Europäischen Union umzusetzen. Im Hinblick auf den öffentlichen Dienst kann die Gesetzgebung auf Landes- oder Bundesebene in seinem jeweiligen Zuständigkeitsbereich gemäß § 20 umgesetzt werden.

Zu den wichtigen Verordnungen zählen:

- Arbeitsstättenverordnung
- Betriebssicherheitsverordnung
- Gefahrstoffverordnung
- Biostoffverordnung
- Baustellenverordnung
- Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge
- PSA-Benutzungsverordnung
- Lastenhandhabungsverordnung
- Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung
- Arbeitsschutzverordnung zu künstlicher optischer Strahlung
- Arbeitsschutzverordnung zu elektromagnetischen Feldern

Weitere Gesetze, die den Arbeitsschutz beeinflussen, sind das Produktsicherheitsgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz, das die betriebliche Vertretung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern regelt.

Das Gesetz sieht vor, dass in größeren Betriebsstätten (mit mehr als 20 Beschäftigten) ein Arbeitsschutzausschuss gebildet werden muss. Einzelne Beschäftigte, die Mitglied in diesem Ausschuss sind, nehmen Aufgaben im Bereich der Sicherheit und Gesundheit (Sicherheitsbeauftragte) wahr. Es ist eine Besonderheit im deutschen Recht, dass die Arbeitgeber und nicht die Arbeitnehmervertreter in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten das Recht haben, Sicherheitsbeauftragte zu ernennen.

2.2 Gesetze und Verordnungen der Sozialversicherung

Grundlegendes Gesetz ist das Sozialgesetzbuch (SGB), hier insbesondere das SGB VII zur Unfallversicherung. Das Sozialgesetzbuch wurde ebenfalls 2008 geändert, um die Bestimmungen zur Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie aufzunehmen.

Die Unfallversicherungsträger erlassen besondere Arbeitsschutzverordnungen nach vorheriger Genehmigung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Verordnungen über die Bestellung von Sicherheitsfachkräften bzw. Sicherheitsbeauftragten in Betrieben und die von ihnen aufzubringende Zeit für Aufgaben des Arbeitsschutzes gehören zu den wichtigsten Verordnungen in diesem Bereich.

§ 22 SGB VII verlangt, dass kleine Unternehmen (unter 20 Beschäftigte) mit besonderen Gefahren einen Sicherheitsbeauftragten ernennen. Vorschrift 2 über Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit und die Berufskrankheiten-Verordnung legen die Fachkräfte fest, die es in jedem Unternehmen oder Betrieb geben muss.

2.3 Normen und technische Regeln

Technische Regeln spiegeln den Stand der Technik wider und haben keinen Rechtscharakter. Sie sind vielmehr Empfehlungen, die von den Arbeitsschutzfachgremien und ihrer sich durch Pluralismus auszeichnenden Mitgliedern herausgegeben werden und über den Stand der Technik informieren. Das Bundesministerium (BMAS) veröffentlicht diese Regeln; für Arbeitgeber, die diese beachten, gilt die Konformitätsvermutung nach Verordnungsrecht.

Technische Regeln für ein breites Spektrum an Gebieten werden von Ausschüssen erarbeitet, die aus Arbeitsschutzexperten zusammen mit Vertretern der Länder, der Unfallversicherungsträger, der Sozialpartner und der Wissenschaft bestehen. Hier einige Beispiele:

- Technische Regeln für Gefahrstoffe (TRGS)
- Technische Regeln für biologische Arbeitsstoffe (TRBA)
- Technische Regeln für Betriebssicherheit (TRBS)
- Technische Regeln für Arbeitsstätten (ASR)
- Arbeitsmedizinische Regeln (AMR)

2.4 Leitlinien

In der Regel geben Länder und Unfallversicherungsträger Leitlinien zu Themen des Arbeitsschutzes heraus, die keinen Rechtscharakter haben. Einige Regeln sind im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie entstanden (GDA).

So wurde im Rahmen der ersten GDA-Periode auf Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes festgehalten, dass der LASI und die Spitzenverbände der Berufsgenossenschaften einheitliche Normen für die Verfahren und „gemeinsame Aktionshandbücher“ entwickeln müssen.

3 Nationale Strategien und Planung im Arbeitsschutz

3.1 Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie

§ 20a des Arbeitsschutzgesetzes (nach der im Jahr 2008 verabschiedeten Änderung) erwähnt zum ersten Mal die Errichtung einer „Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie – GDA“.

Hintergrund dieser gemeinsamen Strategie sind die seit 2002 von der Europäischen Kommission und dem Rat verabschiedeten Strategien zum Thema Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Hierin ruft der Rat die Mitgliedstaaten auf, ihre eigenen nationalen Strategien zu entwickeln und umzusetzen; diese Strategien findet man in allen Mitgliedstaaten.

Das besondere an der deutschen Strategie liegt auf der einen Seite in ihrer Einbettung in den Rechtsrahmen mit einer Verpflichtung für die Institutionen und auf der anderen Seite in ihrem großen Nutzen einer Strukturierung und Steuerung des dualen Systems und der Beteiligung aller am Arbeitsschutz beteiligten Akteure innerhalb eines dezentral abgebauten und komplexen Landes wie der Bundesrepublik Deutschland.

Wie es schon in der Evaluation der ersten GDA-Programme ausdrücklich gewürdigt wurde, war die GDA ferner eine Reaktion auf die Kritik an fehlender strategischer Ausrichtung und Harmonisierung der Arbeitsschutzinstitutionen. Die Schlussfolgerungen des letzten SLIC-Berichts (2004) haben auch einen positiven Beitrag in dieser Hinsicht geleistet.

Gemäß Arbeitsschutzgesetz sind Bund, Länder und Unfallversicherungsträger zuständig, das Gesetz weiterzuentwickeln und für dessen Umsetzung und Fortschreibung Sorge zu tragen. Dazu gehören:

1. Bestimmung gemeinsamer Ziele und Vorgaben für den betrieblichen Arbeitsschutz
2. Schwerpunktbereiche für Aktivitäten bzw. gemeinsame Maßnahmenfelder und Arbeitsprogramme und deren Umsetzung auf Grundlage gemeinsame Prinzipien
3. Evaluation auf Basis geeigneter Indikatoren
4. Koordinierung und Zusammenarbeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder und Unfallversicherungsträger im Bereich von Beratung und Überwachung von Betrieben
5. Verfassen von verständlichen, gut gegliederten und abgestimmten Bestimmungen und Vorschriften

In Art. 20b Arbeitsschutzgesetz wird die Organisation der GDA über die **Nationale Arbeitsschutzkonferenz** beschrieben, in der jeweils drei stimmberechtigte Vertreter des Bundes, der Länder und der Unfallversicherungsträger sitzen und für die drei Stellvertreter für jede Gruppe benannt werden müssen.

Zusätzlich entsenden die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bis zu drei Vertretern in die Nationale Arbeitsschutzkonferenz, die alle Themen behandeln, mit Ausnahme der Koordinierung zwischen den Ländern und den Unfallversicherungsträgern. Die Beschlüsse der Konferenz beruhen auf einem Konsensprinzip der drei beteiligten Akteure.

Die Konferenz wird von einem **Arbeitsschutzforum** mit Initiativen und Vorschlägen unterstützt. Das Forum tagt in der Regel einmal im Jahr. Fachkundige Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, der berufsständischen Vertretungen, der Handwerksverbände, der Wissenschaft, der Kranken- und Rentenversicherer, Akteure im Bereich von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie Akteure aus dem Bereich der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit wirken hier mit. Sowohl die Konferenz wie auch das

Forum werden von der Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz durchgeführt, die bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin angesiedelt ist.

Seit ihrer rechtlichen Verankerung hat die GDA zwei Programme hervorgebracht, das erste Programm für den Zeitraum 2008 – 2012 und das zweite für den noch laufenden Zeitraum 2013 – 2018. Es wird verlangt, dass in jeder Strategieperiode „die Zielerreichung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie mit Qualitätssicherung und Evaluation“ erfolgt und dass die GDA in ihrer Gesamtheit mit Hinblick auf interdisziplinäre Wirkungen auf den betrieblichen Arbeitsschutz sowie auf die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit evaluiert wird. Für die Strategieperiode 2013 – 2018 beruht die Evaluation auf dem Modell des prozessorientierten Wirkungsmonitoring.

Die vorherige Strategie wurde bereits evaluiert und die entsprechenden Berichte und speziellen Evaluationen sind online verfügbar. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Abstimmung des Aufsichtshandelns werden wir die wichtigsten Punkte beider Strategieprogramme nachfolgend zusammengefasst wiedergeben.

Es folgen die wichtigsten Meilensteine der GDA mit einem Fokus auf die Ziele in Bezug auf die Abstimmung und Zusammenarbeit im dualen System:

1) Im Hinblick auf das System von Regeln und Vorschriften im betrieblichen Arbeitsschutz

Allgemeine Einigkeit bestand in der Notwendigkeit, das System aus Regeln und Vorschriften zu verkleinern, und zwar nach sorgfältiger Evaluation der bestehenden Regeln und Vorschriften sowie deren Wechselwirkung untereinander. Ziel soll ein verständliches, handhabbares und aufeinander abgestimmtes Vorschriften- und Regelwerk sein.

In Punkt 5.2. der Strategie heißt es, dass Unfallverhütungsvorschriften nur dann erlassen werden, soweit dies zur Konkretisierung oder Ergänzung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften unbedingt erforderlich ist.

Im August 2011 haben alle Träger der GDA ein Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks unterzeichnet. In diesem Papier werden die Wirkungsfelder bestehender Instrumente beschrieben, Kollisionen und Doppelregelungen entfernt sowie Eindeutigkeit und Orientierung gewährleistet.

Der Trend geht in Richtung einer Verringerung der Anzahl an ausführlichen Rechtsvorschriften und zu einem sukzessiven Ablösen durch Zielvorgaben. Dies hat zu einer geringeren Zahl von Vorschriften der Unfallversicherungsträger geführt.

2) Im Hinblick auf Arbeitsteilung und abgestimmte institutionelle Tätigkeit

Punkt 3.1. der Strategie 2008 – 2012 bekräftigt die bereits bestehende Aufgabe der GDA-Träger.

- **Der Bund**

Ihm obliegen Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung, Forschung, Förderung, Koordinierung, und er vertritt Deutschland im Ausland.

- **Die Bundesländer**

Sie sind verantwortlich für den Rechtsvollzug, sorgen für die entsprechenden Rahmenbedingungen und überwachen die Einhaltung unter Verwendung aller Handlungsmöglichkeiten. Hierzu zählen Information, Motivation und Beratung sowie Kontrolle und Sanktion.

- **Die Unfallversicherungsträger**

Ihre vorrangige Aufgabe ist die Prävention im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes. Sie erfüllen ihre Aufgaben in den Betrieben durch Überwachung, Beratung, Information und Fortbildung. Sie entschädigen bei arbeitsbedingten Unfällen und Berufskrankheiten und erbringen Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsleistungen.

Die Einbindung einer Rahmenvereinbarung von Ländern und Unfallversicherungsträgern ist eine Errungenschaft der ersten Strategieperiode; sie beruht auf den folgenden Leitlinien:

a) Im Vorfeld: Abschluss von Vereinbarungen und Programmen zur Umsetzung der GDA auf Ebene der Länder

Die Umsetzung der Ziele und Programme der GDA erfolgt in jedem Land über Rahmenvereinbarungen zwischen den jeweiligen Behörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern.

Die Unfallversicherungsträger ernennen einen Vertretungsberechtigten auf Ebene der Länder, der die Befugnis hat, diese bindenden Vereinbarungen mit den Behörden der Länder abzuschließen (Punkt 4.5).

b) Im Anschluss: Durchführung gemeinsamer abgestimmter Arbeit beider Institutionen

Beide Parteien einigen sich auf Grundsätze und Leitlinien für die Durchführung der Beratung und Überwachung. Hierbei wird Arbeitsteilung gewährleistet und Doppelarbeit vermieden, gemeinsame länderbezogene Daten- und Informationssätze aufgebaut und ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch organisiert.

Im Hinblick auf die Länder ist in der Strategie (Punkt 4.2) die Rede von der im Jahr 2004 aufgebauten länderübergreifenden Qualitätssicherung von Verwaltungsmaßnahmen und Qualitätsvergleichen zwischen den Verwaltungen der Länder (Benchmarking).

Im Hinblick auf die Unfallversicherungsträger wird in der Strategie (unter Punkt 4.3) der Einsatz von Qualitätssicherungssystemen für alle zuständigen Organisationen angesprochen; dies umfasst Rahmenvereinbarungen und Leitlinien zur Gestaltung der Beratung und Überwachung.

c) Erstellen von Leitlinien zu Verfahren des Vollzugs

Die drei Akteure haben einen Rahmen für die Verfahren der Beratung und Überwachung von Unternehmen sowie verschiedene Leitlinien zur Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation (2008), Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (2011) und psychischer Belastung (2012) festgelegt.

d) Zum Abschluss: Durchführung einer gemeinsamen Evaluation

Abschließend müssen die Arbeit und die Aktionsprogramme gemeinsam ausgewertet werden. Der Abschlussbericht der allgemeinen Evaluation der ersten GDA-Programme mit zahlreichen Umfragen zur Ergebnisbeurteilung wurde veröffentlicht.

3.1.1 GDA-Programme 2008 – 2012

Noch vor Erstellung dieser Arbeitsprogramme durch die gesetzliche Unfallversicherung sind Daten zum betrieblichen Arbeitsschutz erhoben worden: Umfragen, Rangordnungsverfahren der IGA, Berichte zu Arbeitsbedingungen, wichtige ökonomische Kennzahlen etc.

Mit diesen Programmen wurden zwei Zielsetzungen verfolgt:

- Einerseits eine Verringerung der Häufigkeit und des Schweregrades von Arbeitsunfällen, Belastungen und Erkrankungen des Muskel-Skelett-Systems und vor allem von Hauterkrankungen.
- Andererseits die Koordinierung und das Zusammenwirken von Ländern und Unfallversicherungsträgern im dualen System hinsichtlich der den betrieblichen Arbeitsschutz betreffenden Vorschriften und Verfahren.

Insgesamt wurden elf Arbeitsprogramme verabschiedet, darunter sechs verbindliche bundesweite Programme zu den Themen Bau, Zeitarbeit, Verkehr, Pflege, Büro und Haut; weitere fünf fakultative Programme zu den Themen Schulen, Ernährungsindustrie, Feinmechanik, Hotellerie und ÖPNV.

3.1.2 GDA-Programme 2013 – 2018

Die aktuellen GDA-Programme verfolgen drei Ziele:

a) ORGA – betriebliche Arbeitsschutzorganisation verbessern

„ORGA“ arbeitet mit dem Slogan „Arbeitsschutz mit Methode – zahlt sich aus“ mit dem Ziel, die Aktivitäten des betrieblichen Arbeitsschutzes effizienter zu gestalten.

Dieses Arbeitsprogramm beruht auf der Ausgangsüberlegung, dass die Aktivitäten des betrieblichen Arbeitsschutzes effektiver sind, je besser sie in die täglichen Abläufe und Entscheidungen in Unternehmen **integriert** sind. Das Programm verfolgt diese Ziele:

- Die Anzahl der Unternehmen mit effektiver Arbeitsschutzorganisation und qualitativ hochwertiger, auf dem neuesten Stand befindlicher Praxis der Gefährdungsbeurteilung zu erhöhen.
- Die Anzahl der Unternehmen, vor allem der KMU, mit einem betrieblichen Arbeitsschutzmanagementsystem auf Basis des von den Arbeitsschutzbehörden/Unfallversicherungsträgern anerkannten „Nationalen Leitfadens für betriebliche Arbeitsschutzmanagementsysteme“ zu erhöhen.

Indem die bewährten Instrumente für einen systematischen betrieblichen Arbeitsschutz und die systematische Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung in den Mittelpunkt gerückt werden, können diese Ziele, u.a. über Folgendes, erreicht werden:

- Über die GDA-Leitlinien „Betriebliche Organisation des Arbeitsschutzes“ und „Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“ auf betrieblicher Ebene.
- Über den Austausch von Informationen, Sensibilisierung, Fortbildung und Unterstützung von Verantwortlichen, die für den betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsschutz zuständig sind.

Die Aufsichtsbehörden sollten die Umsetzung dieser Leitlinien beschleunigen. Erste konkrete Ausprägungen dieser Leitlinien befinden sich in den Anleitungen, die die Grundlage für die Aktivitäten der Arbeitsprogramme bilden, sowie über die Hilfestellung, die das GDA-ORGA-check-Tool bietet.

Erfahrungen, die in der Anwendung dieser Instrumente gesammelt wurden, können möglicherweise für die Evaluation der GDA-Leitlinie „Betriebliche Arbeitsschutzorganisation“ genutzt werden.

b) MSE – Arbeitsbedingte Gefährdungen und Muskel-Skelett-Erkrankungen reduzieren

„Prävention macht stark – auch Deinen Rücken“ - so lautet der Slogan des Arbeitsprogramms zu Muskel-Skelett-Erkrankungen. Das Arbeitsprogramm richtet sich sowohl an Arbeitgeber wie auch an Arbeitnehmer.

Wie in fast allen EU-Mitgliedstaaten verursachen Muskel-Skelett-Erkrankungen mit Abstand vor allen anderen arbeitsbedingten Erkrankungen die höchsten direkten und indirekten Kosten. Seit vielen Jahren stehen sie auch an Platz 1 der Fehlzeiten aufgrund von Arbeitsunfähigkeit.

Man hat festgestellt, dass zu den wesentlichen Gefährdungen/Einflussfaktoren dieser Erkrankungen die Belastung des Muskel-Skelett-Apparats mit arbeitsbedingten Stressoren ist, insbesondere die Handhabung von schweren Lasten, Zwangshaltungen und repetitive Bewegungen, aber auch Tätigkeiten mit wenig Bewegung, einseitige Belastungen, mangelnde körperlicher Ertüchtigung und arbeitsbedingte psychische Risikofaktoren.

Aufgrund des demografischen Wandels wird das Problem tatsächlich noch dringender. Da das Durchschnittsalter der Beschäftigten kontinuierlich steigt, müssen die Arbeitsbedingungen und arbeitsbedingten Stressoren den Fähigkeiten dieser älteren oder alternden Arbeitnehmer angepasst sein.

Dies sind die Ziele des Arbeitsprogramms MSE:

- Fortentwicklung der Präventionskultur in Unternehmen, vor allem Sensibilisieren der Führungskräfte für Fragen des Arbeitsschutzes.
- Verbesserung der „Gesundheitskompetenz“ der Beschäftigten im Hinblick auf die Prävention von MSE-Stressoren und Erkrankungen.

c) PSYCHE – Gesundheitsschutz bei arbeitsbedingten Belastungen

In vielen Bereichen des modernen Arbeitslebens gilt Stress als ein signifikantes Problem auf, und es wird allgemein anerkannt, dass die diesbezüglichen Stressoren angesichts von Veränderungen in der Arbeitswelt an Prävalenz zunehmen. Hierzu gehören unter anderem das Arbeiten unter großem Zeitdruck, die Betreuung schwieriger Kunden, Patienten, Schüler oder anderer Auftraggeber. Arbeitsbedingte Stressoren spielen eine wichtige Rolle und wirken sich auf die Inzidenz von gesundheitlichen Problemen bzw. Erkrankungen von Arbeitnehmern aus.

Nachfolgend werden die wesentlichen Tätigkeitsfelder dieses Arbeitsprogramms genannt:

- Früherkennung von arbeitsbedingten psychischen Stressfaktoren und Bewertung ihrer Gefahren für die Gesundheit.
- Entwicklung und Umsetzung von präventiven und organisatorischen Maßnahmen für die Förderung von Gesundheitsschutz und Sachverstand zur Verringerung arbeitsbedingter Gefährdungen für die psychische Gesundheit.
- Arbeitnehmer müssen in der Lage sein, länger gesund und effizient zu arbeiten – dieser Notwendigkeit muss Rechnung getragen werden.

3.2 Weitere Initiativen

Die große Zahl von Initiativen auf unterschiedlichen Ebenen und zu verschiedensten Themen des betrieblichen Arbeitsschutzes ist eine der Besonderheiten des deutschen Systems. Nachfolgend beschreiben wir die wichtigsten Initiativen.

3.2.1 Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA)

INQA ist eine Initiative der Bundesregierung als deutscher Beitrag zur Lissabon-Strategie zur Verbesserung der Qualität der Arbeit. Es handelt sich um eine Allianz aus Organisationen und Institutionen, die im Bereich der Gestaltung der Arbeitswelt wirken. Auch die Arbeitsaufsicht der Länder ist an dieser Initiative beteiligt.

Zu Beginn lag der Fokus auf speziellen Branchen wie Baugewerbe, Langzeitpflege und Gesundheit etc. und besonderen Themen wie etwa Stress und lebenslanges Lernen. Derzeit liegt der Schwerpunkt von INQA auf dem demografischen Wandel bei der Arbeit und der Förderung einer arbeitnehmerorientierten Unternehmenskultur.

3.2.2 KomNet

Das Land Nordrhein-Westfalen unterhält eine Dialog-Datenbank, genannt „KomNet“, in dem Arbeitgeber, Führungskräfte, Betriebs- und Personalräte, Beschäftigte, Sicherheitsfachkräfte, Arbeitsmediziner und Privatpersonen Antworten auf spezielle Fragen des betrieblichen Arbeitsschutzes finden können.

Auch andere Bundesländer sind an der Umsetzung dieses Projekts beteiligt. KomNet liefert Nutzern eine umfangreiche Datenbank mit Antworten zu Fragen aus dem Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes. Die Antworten sind von gesicherter hoher Qualität, da sie von einem Expertenteam verfasst und regelmäßig aktualisiert werden. Die Suche nach Antworten auf KomNet ist dank einer Liste mit Themen zur Auswahl bzw. einer Suchmaschine mit Eingabemöglichkeit von Schlüsselwörtern durch den Nutzer sehr einfach. KomNet wird ständig erweitert und aktualisiert, um zu jederzeit eine hohe Qualität der Beratung und der Antworten sicherstellen zu können.

Anlässlich unserer Evaluationsbesuche haben wir uns selbst davon überzeugen können, dass viele Arbeitsaufsichtsbeamte dieses Tool tatsächlich häufig nutzen. Die Website und die Telefonberatung werden derzeit von 350 Experten mit unterschiedlichem Hintergrund unterstützt. Auch die LASI-Website ist mit diesem Netzwerk verlinkt.

3.2.3 Arbeiten im Arbeitsschutz 4.0

Die Digitalisierung der Arbeitswelt hat eine bedeutende Auswirkung auf Belange des Arbeitsschutzes. Vor dem Hintergrund der Diskussion zum Thema „Arbeiten 4.0“ unter der Führung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Grünbuch und danach das Weißbuch) hat die ASMK im Herbst 2016 einen Beschluss mit dem Titel „Arbeiten – betrieblicher Arbeitsschutz 4.0“ veröffentlicht.

Nachfolgend werden einige Eckpunkte dieser Beschlussfassung genannt:

- Für die Erreichung eines Konsenses ist eine breit angelegte Debatte aller Akteure erforderlich.
- Kernelemente müssen hier die menschengerechte Gestaltung der Arbeitsbedingungen in einer digitalen Welt sowie die Sicherung und Förderung von Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten sein.
- Die Digitalisierung und Virtualisierung von Arbeitsprozessen bedeutet für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine noch größere Flexibilität und für den Dienstleistungssektor eine zunehmende Verlagerung von (Teil-)Schritten der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen an außerbetriebliche Standorte. Unter Umständen sind die dort für diese Arbeitsschritte verantwortlichen Beschäftigten nicht mehr oder nur noch teilweise durch das geltende Arbeitsschutzrecht geschützt: dazu gehören u.a. Beschäftigte in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Solo-Selbständige, Menschen mit mobilen Arbeitsplätzen und Crowdworker.
- Gesicherte Erkenntnisse aus den Bereichen Arbeitswissenschaft und Arbeitsmedizin müssen systematisch gesammelt werden, insbesondere zu Arbeitszeiten, Ruhezeiten, Pausen, Arbeitsrhythmus, Erreichbarkeit und der Gestaltung der Arbeitsumgebung.
- Die den Arbeitsschutz betreffenden Gesetze und Anforderungen müssen angepasst und fortgeschrieben werden, um den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu gewährleisten. Der Anwendungsbereich des staatlichen Arbeitsschutzrechts muss erweitert werden, sodass alle neuen Arbeitnehmergruppen ebenfalls eingeschlossen sind.

3.2.4 Kultur der Prävention

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) hat im Jahre 2017 die Kampagne Kultur der Prävention gestartet, die bis 2026 fortgesetzt wird. Innerhalb dieser Dachkampagne werden durch einzelne institutionelle Kampagnen besondere Bereiche bzw. Zielgruppen angesprochen. Die Handlungsfelder der Kampagne sind „Sicherheit und Gesundheit als ein fester Bestandteil aller Aufgaben“, „Führung“, „Kommunikation“, „Beteiligung“, „Fehlerkultur“ und „Betriebsklima“.

3.2.5 Bewältigung des demografischen Wandels

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels als große Herausforderung hat Deutschland eine bundesweite interdisziplinäre Strategie verabschiedet, die den Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes adressiert und auf diese Weise mit den Arbeitsschutzzielen verbunden ist. Die Arbeitsprogramme MSE und PSYCHE im Rahmen der GDA leisten hier einen besonderen Beitrag.

3.2.6 Initiativen auf Landes- oder regionaler Ebene

Auf Länderebene haben wir die folgenden Initiativen kennengelernt:

- Kampagne in Hessen und Baden-Württemberg zu krebserregenden Stoffen

Die Vermeidung von Krebserkrankungen durch gezielte Prävention hat für die Arbeitsschutzbehörden in Hessen und Baden-Württemberg einen hohen Stellenwert. Die angemessene Gestaltung der Arbeitsumgebung kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.

Die staatlichen Stellen des Arbeitsschutzes in Hessen und Baden-Württemberg dürften mit diesen Überprüfungen in der Lage sein, das Risiko einer arbeitsbedingten Krebserkrankung für Beschäftigte zu verringern und gleichzeitig die langfristige Evidenzsicherung für Untersuchungen von BK-Verdachtsfällen zu gewährleisten.

- **Jährliche Arbeitsschutz-Symposien in fast allen Ländern**

Bei diesen Symposien erfahren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, welche Neuheiten und Änderungen es im Bereich von Gesetzen und Verordnungen gibt, wie gesetzliche Anforderungen in der betrieblichen Arbeitsschutzpraxis umgesetzt werden und welche Entwicklungen es ganz allgemein in der Arbeitswelt gibt.

Zusätzlich werden von der Arbeitsschutzverwaltung der Länder thematische Konferenzen und Symposien durchgeführt, wie etwa zur Diagnose von psychischen Belastungen einschließlich entsprechender Messungen, besondere Anforderungen an den Arbeitsschutz im Falle von befristeter Beschäftigung und besondere Maßnahmen z.B. auf Baustellen und im Bereich der Abfallentsorgung.

- **Regionale Allianzen und Netzwerke**

Staatliche Arbeitsschutzbehörden spielen eine aktive Rolle als Impulsgeber, Moderator bzw. Förderer einer Vielzahl von regionalen Allianzen und Netzwerken, die ihren Schwerpunkt mehr oder weniger stark auf Themen des betrieblichen Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung legen.

Arbeitsschutzallianz Sachsen, die Arbeitsschutzpartnerschaft Hamburg sowie der Arbeitskreis Arbeit und Gesundheit in Brandenburg sind Beispiele für diese Allianzen und Netzwerke.

Ziel ist die Förderung von Aktivitäten zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit sowie von guten Arbeitsbedingungen im Allgemeinen, vorwiegend in kleinen und mittleren Unternehmen.

In manchen Ländern verleihen die Arbeitsschutzbehörden regelmäßig Arbeitsschutzpreise, was sich als wirkungsvoller Anreiz bewährt hat. In anderen Ländern sind die Arbeitsschutzbehörden an den Allianzen „Gute Arbeit“ beteiligt, die von der jeweiligen Landesregierung ins Leben gerufen wurden.

4 Analyse und Schlussfolgerungen

4.1 Über das föderale System

4.1.1 Die Logik des bestehenden Systems

Die föderale Struktur ist eine der wichtigen Besonderheiten im deutschen System der Arbeitsaufsicht. Dies steht im Einklang mit der Aufteilung der Zuständigkeiten in der deutschen Verfassung oder dem Grundgesetz auf die Einrichtungen des Bundes (Gesetzgebung) und der Länder (Vollzug).

Dies ist ferner in Einklang mit Art. 4.2 des ILO-Übereinkommens Nr. 81 zur Arbeitsaufsicht, in dem es heißt, dass im Falle von „Bundesstaaten (...) als Zentralbehörde entweder eine Bundesbehörde oder eine Zentralbehörde eines Gliedes des *Bundesstaates* gelten“ kann.

Gemäß Art. 21 (1) des Arbeitsschutzgesetzes ist die Überwachung des Arbeitsschutzes nach diesem Gesetz eine „staatliche Aufgabe“.

Wie zuvor erwähnt, hat Schleswig-Holstein die Aufgaben der Arbeitsschutzüberwachung an die Unfallversicherungsträger und Baden-Württemberg an die kommunalen Verwaltungen übertragen.

Auf den ersten Blick wirkt diese Aufgabenübertragung als unvereinbar und nicht stimmig mit der vorgeannten internationalen und nationalen Gesetzgebung.

Überdies sind im Falle von Schleswig-Holstein die Aufgaben der Überwachung an die Unfallversicherungsträger übertragen worden, deren ureigene Aufgabe es ist, diejenigen Unternehmen und Beschäftigten zu schützen, die in der Deutschen Sozialversicherung versichert sind, wo doch der Vollzug auch diejenigen erreichen soll, die nicht versichert sind, wie beispielsweise entsendete Arbeitnehmer.

In Baden-Württemberg ist die kommunale Verwaltung befugt, die Arbeitsaufsicht zu finanzieren und zu steuern. Dieser Umstand könnte eines der Kernprinzipien des SLIC, nämlich die Objektivität und Unparteilichkeit der Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten gefährden, vor allem dann, wenn große und mittelständische Unternehmen in ihr Aufgabengebiet fallen. Im Rahmen des Besuchs erwähnte ein Vertreter der Gewerkschaften, dass eine kommunale Verwaltung eher budgetären Sachzwängen unterliegt, wenn es darum geht, die Finanzierung für die Tätigkeit der Arbeitsaufsicht zu bewilligen.

Keines dieser beiden Bundesländer ist im Rahmen der Evaluation besucht worden. Daher können wir hieraus keine weitergehenden Schlussfolgerungen ziehen.

4.1.2 Koordinierung auf Länderebene

Für die Sicherstellung eines gleichwertigen Vollzugsniveaus ist die Abstimmung der Länderbehörden von großer Bedeutung.

In dieser Hinsicht ist die Aufgabe des gemeinsamen Ausschusses LASI sehr bedeutend und in seinen Aufgaben auf europäischer Ebene mit dem SLIC vergleichbar. Wie zuvor bereits beschrieben, sorgt der LASI erfolgreich für die Abstimmung von Hilfestellung und technischer Information aller deutscher Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen. Eine der besten Errungenschaften im Anschluss an den letzten SLIC-Bericht war die Verabschiedung der LV 1, die für die Kerntätigkeiten der Länderbehörden einheitliche Mindeststandards für den Vollzug festlegt.

Mit seiner noch immer instabilen Struktur führt der LASI abgestimmte gemeinsame Aktionen für alle Länder auf nationaler Ebene durch und zwar in den Bereichen Weiterbildung, nationale Aufsichtskampagnen, externe Kommunikation sowie auch auf internationaler Ebene wie mit den SLIC-Programmen und Aktionen.

Dem LASI fehlt eine dauerhafte Struktur wie eine Geschäftsstelle – was schon im letzten SLIC-Bericht vorgeschlagen wurde – und ein verlässliches mehrjähriges Budget zur Finanzierung der erwähnten gemeinsamen Aktionen, ohne Beeinträchtigung für das Land, das in einem Rotationssystem alle drei Jahre den Vorsitz hat. In dieser Hinsicht liegt die Infrastruktur des LASI sogar noch unter den aktuellen Ressourcen des SLIC.

In einer späteren Analyse in diesem Bericht kommen wir darauf zurück, inwieweit die ständigen Arbeiten des LASI zu weiteren dauerhaft eingerichteten Gremien oder Institutionen im Bereich der Weiterbildung führen könnten.

4.1.3 Die Rolle des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)

Laut GDA und GG obliegt es dem Bundesministerium, das Arbeitsschutzsystem zu koordinieren und zu kontrollieren. Wir sind der Ansicht, dass diese Rolle geklärt und gestärkt werden muss. Zur Erreichung der Ziele schlagen wir vor, dass dem BMAS im LASI eine klare Rolle bzw. die Stellung zugewiesen wird, ähnlich der Rolle, die die Europäische Kommission im SLIC spielt. Beispielsweise über die Bereitstellung eines föderalen Budgets für Aktivitäten des LASI, das Ergreifen von nationalen Arbeitsschutzinitiativen (Kampagnen) oder aktive Steuerung in auswärtigen Angelegenheiten, vor allem in Bezug auf SLIC-Kampagnen, KSS etc., wenn eine Partnerschaft zwischen Deutschland und anderen Ländern erforderlich ist.

Bei der Kontrollaufgabe wird davon ausgegangen, dass sie funktionaler und nicht regulatorischer Natur sein sollte. Anders ausgedrückt, es geht um die Frage, *ob* die Arbeitsaufsicht umgesetzt wird und nicht um das *wie* und *ob* Arbeitsaufsichtsämter eingerichtet sind.

Für diese Aufgaben muss das BMAS allerdings über Ressourcen und Mechanismen verfügen und auf diese Weise grundlegende Informationen aus allen Ländern über die tatsächliche funktionsweise der Arbeitsaufsicht in der Praxis und die Anzahl der aktiven Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten erhalten. Wie weiter oben erwähnt, ist es derzeit so, dass dem Ministerium, mindestens im Fall von zwei Ländern, nicht alle Daten zur Verfügung stehen.

Das Bundesministerium sollte ferner auch die Rolle eines Koordinators übernehmen und statistische Zahlen zusammentragen und deren Kohärenz gewährleisten. Zu diesem Zweck könnte es sinnvoll sein, auf föderaler Ebene gemeinsame Definitionen für wichtige Daten zu etablieren und die Länderbehörden mit gemeinsamen IT-Systemen auszustatten, damit die Informationen aus denselben Quellen kommen und damit Widersprüche im bereitgestellten Zahlenmaterial vermieden werden.

4.2 Das duale System und die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie

Im letzten SLIC-Bericht wurde auf ein weiteres Problem hingewiesen, nämlich die mögliche Doppelarbeit bei Aufgaben der Aufsicht innerhalb des sogenannten Dualen Systems zwischen den Länderbehörden und den Unfallversicherungsträgern.

In vielen europäischen Ländern gibt es tatsächlich mehrere öffentliche Institutionen für den betrieblichen Arbeitsschutz, die vor Ort gleichzeitig tätig werden. In diesem Fall ist der branchenspezifische Ansatz der

Unfallversicherungsträger ein Mehrwert. Spezifische Gefährdungen am Arbeitsplatz in besonderen Branchen werden auf diese Weise besser bearbeitet – dies ist einer der größten Vorteile des deutschen Modells.

Es ist eine Besonderheit, dass die Berufsgenossenschaften befugt sind, verbindliche Regeln zum Arbeitsschutz in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu erlassen und im Falle von Verstößen gegen diese Regeln auch Sanktionsverfahren einzuleiten. In den anderen Staaten sind diese Aufgaben ausschließlich den Regierungen und Arbeitsaufsichtsbehörden vorbehalten.

Wie wir weiter unten sehen werden, sind seit dem letzten Bericht viele Maßnahmen eingeleitet worden, um die Rolle der beiden Aufsichtsbehörden zu definieren und ihr Wirken besser abzustimmen. Hier ist als große Errungenschaft die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) zu erwähnen, die im Arbeitsschutzgesetz und im Sozialgesetzbuch zu einer verbindlichen Vorschrift aufgewertet wurde.

Die aktuelle GDA 2013 – 2018 trägt sämtlichen geltenden Leitlinien des strategischen Rahmens der EU Rechnung, der am 10. Januar 2017 in Bezug auf Gesundheitsgefährdungen, psychosoziale Risiken, Muskel-Skelett-Erkrankungen und alternde Beschäftigte verabschiedet wurde.

Diese Strategie berücksichtigt ferner die Erwartungen, Erfordernisse und Prioritäten auf nationaler und kommunaler Ebene. Länder und Unfallversicherungsträger sollten die Strategie auf Länderebene auf Basis von Vereinbarungen mit den jeweiligen Vertretern umsetzen.

Dank der GDA konnten wirkungsvolle Beziehungen unter den im Arbeitsschutz tätigen Organisationen und Institutionen aufgebaut werden, die ihre Strategien aufeinander ausrichten, Erfahrungen austauschen und ihr Handeln abstimmen. Auch die Beiträge der Sozialpartner unter Berücksichtigung ihrer Prioritäten und mit Zusicherung ihrer Unterstützung konnten integriert werden.

Es ist der GDA zu verdanken, dass ein großes Maß an proaktiver Überwachungstätigkeit gemeinsam von sämtlichen Akteuren geplant und Vorkehrungen zur Harmonisierung von technischen Kriterien und fachlicher Hilfestellung in Sachen Arbeitsschutzaufsicht getroffen wurden. Die GDA hat für mehr Klarheit in den Aufgaben der beiden öffentlichen Träger gesorgt. Prävention ist die Hauptaufgabe der Unfallversicherungsträger, während Aufsicht die Hauptaufgabe der Aufsichtsbehörden der Länder ist.

Darüber hinaus bestehen Unterschiede im jeweiligen Zuständigkeitsbereich. So wird der Tätigkeitsbereich der Länderbehörden durch das Arbeitsschutzgesetz festgelegt, wohingegen der Bereich der Unfallversicherungsträger im Sozialgesetzbuch definiert ist.

Selbständige Arbeitnehmer fallen in der Regel in den Bereich der Unfallversicherungsträger, wohingegen Arbeitnehmer, die nicht in Deutschland sozialversichert sind, wie beispielsweise entsendete europäische Arbeitnehmer, lediglich – wie bereits weiter oben angeführt – in den Kontrollbereich der Länderbehörden fallen.

Ein konzeptioneller Unterschied liegt im jeweiligen Vollzug von Vorschriften und Regeln. Unfallversicherungsträger können nur besondere von ihren Organisationen erlassene Vorschriften und Regeln durchsetzen, wohingegen der Vollzug von nationalen Verordnungen und Gesetzen durch die Länderbehörden überwacht wird.

Auch in Bezug auf die Vollzugsinstrumente bestehen Unterschiede. Die Höhe von Geldstrafen ist bei den Unfallversicherungsträgern geringer, und sie dürfen keine Verbote oder Stopps anordnen oder Meldungen an den Staatsanwalt machen. Sie können allerdings das Bonus-Malus-System nutzen, um die Beiträge

der Unternehmen, je nach Ausgaben für Unfälle und je nach Erfüllung von Arbeitsschutzbestimmungen, zu erhöhen oder zu verringern.

Wir werden noch darauf eingehen, wie sich bei unseren Besuchen das Verhältnis zwischen Länderbehörden und Unfallversicherungsträgern dargestellt hat.

4.3 Die deutsche Gesetzgebung

Die EU-Richtlinie zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ist von den deutschen Institutionen auf Bundesebene ordnungsgemäß in nationales Recht in Form des Arbeitsschutzgesetzes (1996) unter Verabschiedung sämtlicher Rechtsverordnungen umgesetzt worden. Das Regelwerk aus Vorschriften und Leitlinien ist sehr vollständig.

Es gibt sogar ein Bewusstsein für das Problem der Inflation von Bestimmungen. Hier haben die GDA-Programme erfolgreich dazu beigetragen, die Anzahl der Arbeitsschutzbestimmungen der Unfallversicherungsträger zu reduzieren und ihren Inhalt zu straffen.

4.4 Die Wirksamkeit des Systems

Daten aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales belegen einen kontinuierlichen Rückgang von arbeitsbedingten Unfällen seit 1960 (siehe Abbildung 2). Arbeitgeber geben der Arbeit der Arbeitsaufsicht im Rahmen der GDA-Evaluation gute Noten. 61 % sind der Auffassung, dass sie von Arbeitsaufsichtsbehörden kompetent beraten wurden.

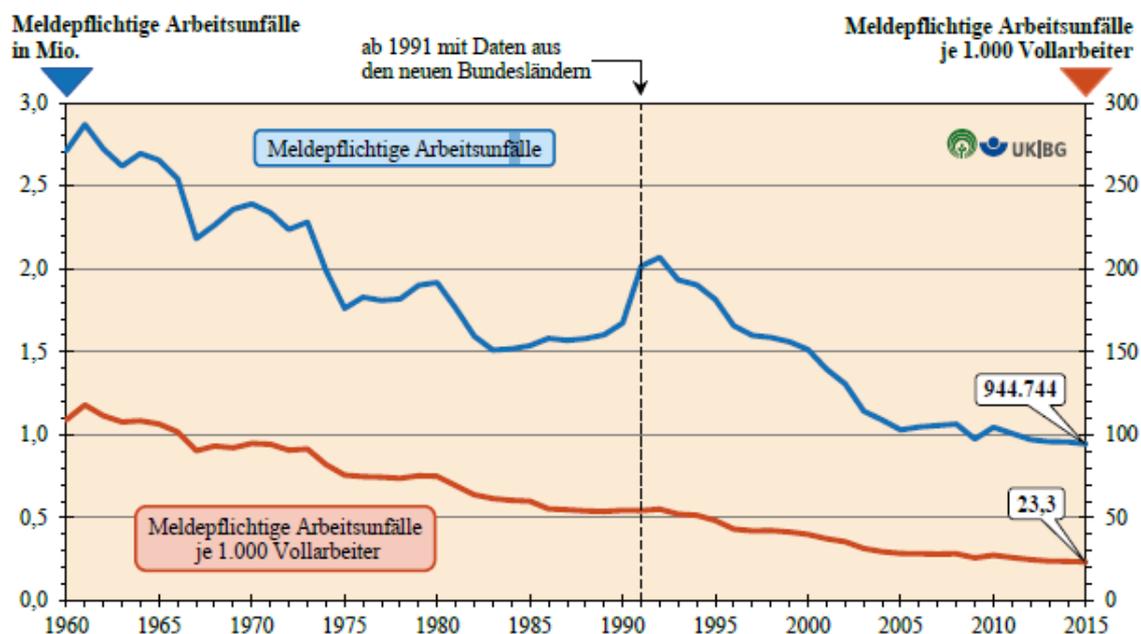


Abbildung 2:

Meldepflichtige Arbeitsunfälle – absolut und je 1.000 Vollarbeiter – von 1960 bis 2015

(Quelle: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015, Unfallverhütungsbericht Arbeit, Hrsg. BMBAS, 1. Auflage Dortmund/Berlin/Dresden 2016).

4.5 Anreize

Wir haben bereits festgestellt, dass das deutsche Modell viele Instrumente zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen enthält. Zu den Instrumenten, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu positivem Handeln im Sinne höherer Standards im betrieblichen Arbeitsschutz ermutigen, haben wir bereits das Bonus-Malus-System laut SGB erwähnt (Art. 162 (1) und 162 (2)).

Im Hinblick auf Instrumente für angemessene Informationen und Hilfestellung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Einhaltung geltenden Rechts haben wir bereits die ORGA-Kampagne innerhalb der GDA-Programme 2013 – 2018 sowie INQA und *KomNet* erwähnt.

Teil B: Evaluation des deutschen Aufsichtssystems

5 Organisation

Die große Besonderheit des deutschen Systems liegt in seiner dezentralen Struktur mit Bundesländern. Aus diesem Grund wollen wir in diesem Kapitel die Aufsichtsbehörden der Länder allgemein beschreiben und im Anschluss die Organisation der Aufsicht in den vier besuchten Ländern kurz darstellen.

Der Inhalt des SLIC-Fragebogens „Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten“ und „Prävention, Schutz und Hilfe für Arbeitsaufsichtsbeamte“ befindet sich ebenfalls in diesem Kapitel.

5.1 Ein Überblick über die Aufsichtsbehörden der Länder

5.1.1 Personal

Schauen wir uns die Entwicklung der **Anzahl der Aufsichtsbeamten** in den letzten Jahren an, so sehen wir einen leichten Rückgang von 3.521 im Jahr 2006 auf 3.185 im Jahr 2015, d.h. rund 10 % weniger (siehe nachfolgende Tabelle 1).

Tabelle 1:
Anzahl der Aufsichtsbeamten in den Jahren 2006 – 2016.

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aufsichtspersonal	3.521	3.340	3.218	3.101	3.029	3.053	3.007	2.935	3.229	3.186	3.185

Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamte stellen immerhin rund 40 % aller Aufsichtsbeamter. Der Rest ist für andere Themen zuständig.

In der nachstehenden Abbildung sind Zahlen zum technischen Personal und den Aufsichtsbeamten (mit Zuständigkeit im betrieblichen Arbeitsschutz) aufgelistet, die wir von den *Gewerbeaufsichtsamtern* für den Zeitraum 2014 – 2016 in Deutschland erhalten haben.

Wie bereits erwähnt sind die Daten für Baden-Württemberg und Bayern Schätzungen, da diese beiden Länder dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bislang keine Personaldaten gemeldet haben⁴.

Das **Gleichgewicht zwischen Männern und Frauen** stellt sich wie folgt dar: 65 % des deutschen Arbeitsaufsichtspersonals sind Männer und 35 % sind Frauen (siehe Tabelle 2).

Seit 2006 ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz in Deutschland in Kraft. Danach darf niemand aus Gründen „der Rasse, ethnischen Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Identität benachteiligt werden“. Das System der Rekrutierung ist öffentlich und Chancengleichheit ist gewährleistet. Die Tatsache, dass die meisten Aufsichtsbeamte einer technischen Fachrichtung angehören, könnte das stärkere Gewicht von Männern in diesen Laufbahnen erklären.

⁴ Die Bayrischen Behörden haben sich vor kurzem verpflichtet, diese Daten zu liefern.

Tabelle 2:
Verteilung von Frauen und Männern im deutschen Arbeitsaufsichtspersonal.

Jahr		Beschäftigte gesamt	darunter Aufsichtsbeamte	darunter Aufsichts- beamte mit Aufgaben im Arbeitsschutz (ohne Bayern und Baden-Württemberg)	darunter Aufsichts- beamte mit Aufgaben im Arbeitsschutz (Schätzungen für Bayern und Baden- Württemberg)
2014	Männer	2.617	2.189	859	
	Frauen	1.643	1.040	414	
	Gesamt	4.260	3.229	1.273	1.744
2015	Männer	2.655	2.172	842	
	Frauen	1.671	1.014	435	
	Gesamt	4.326	3.186	1.277	1.731
2016	Männer	2.586	2.131	847	
	Frauen	1.697	1.054	449	
	Gesamt	4.283	3.185	1.296	1.749

Zur Darstellung der Verteilung der Aufsichtsbeamten auf die verschiedenen Länder, haben wir die Abbildung 3 erstellt:

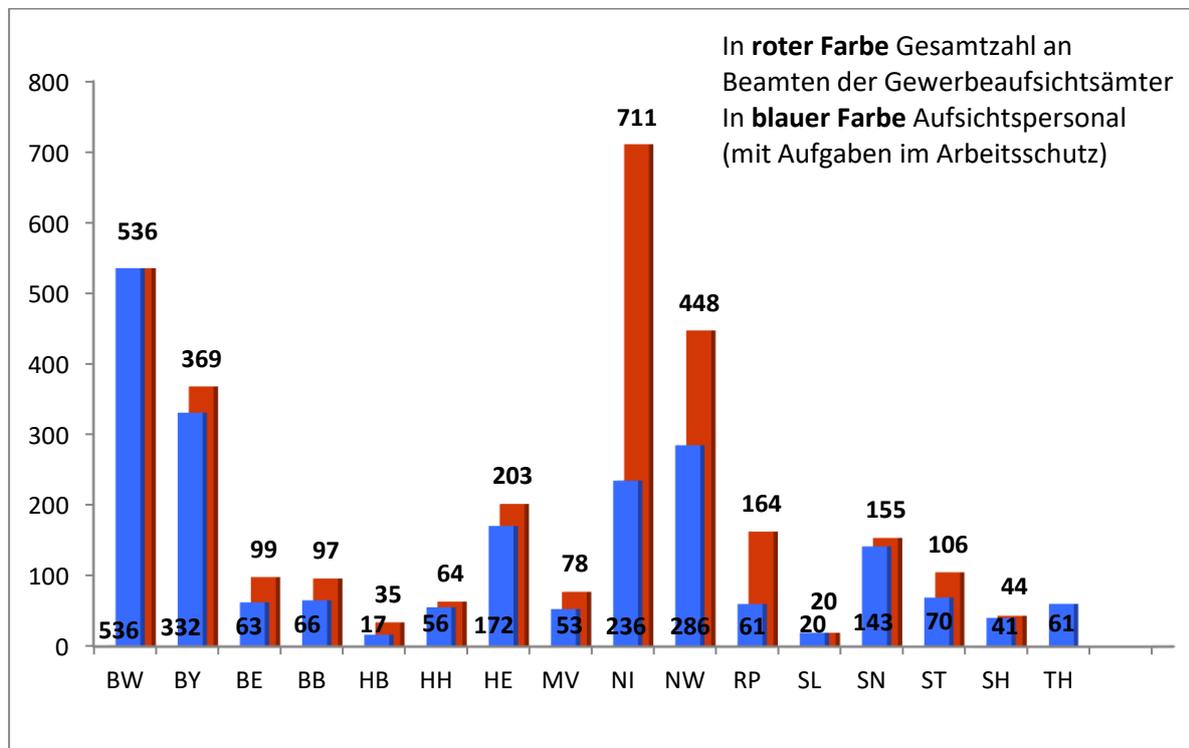


Abbildung 3:
Verteilung der Aufsichtsbeamten auf die verschiedenen Länder.

Nachstehend ein Vergleich zwischen Arbeitsaufsichtsbeamten und Beschäftigten in jedem Land im Jahr 2015. Im Schnitt liegt das Verhältnis 2015 bei einem Beamten pro 22.369 Beschäftigte und 1.242 Unternehmen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3:
Vergleich zwischen Arbeitsaufsichtsbeamten und Beschäftigten pro Bundesland im Jahr 2015.

Land	VZÄ-Arbeitsaufsichtsbeamte mit Arbeitsschutzaufgaben (LV 1 2015) ¹	Anzahl der Beschäftigten (2015) ²	Anzahl der Beschäftigten je 1 VZÄ-AS-Aufsichtsbeamten (2015) ³	Anzahl der Unternehmen (2015) ⁴	Anzahl der Unternehmen je 1 VZÄ-AS-Aufsichtsbeamten (2015) ⁵
Mecklenburg-Vorpommern	54	668.200	12.374	47.440	879
Thüringen	64	934.100	14.595	59.851	935
Sachsen-Anhalt	60	913.900	15.232	57.288	955
Niedersachsen	229	3.577.900	15.624	196.901	860
Sachsen	110	1.797.800	16.344	113.743	1.034
Brandenburg	58	955.000	16.466	66.765	1.151
Hamburg	55	1.086.000	19.745	52.710	895
Hessen	151	3.009.000	19.927	162.995	1.085
Baden-Württemberg	267	5.491.700	20.568	281.745	1.055
Bremen	16	387.900	24.786	16.190	1.035
Berlin	65	1.617.100	24.878	93.413	1.437
Schleswig-Holstein	48	1.198.600	24.971	77.995	1.569
Saarland	18	479.800	26.656	24.809	1.378
Nordrhein-Westfalen	299	8.337.700	27.885	427.386	1.429
Bayern	187	6.483.300	34.670	365.451	1.954
Rheinland-Pfalz	51	1.783.300	35.174	105.216	2.075
Summe/ Durchschnitt	1.731	38.721.300	22.369	2.149.898	1.242

Generell liegt Deutschland weit über der ILO-Benchmark von einem Aufsichtsbeamten pro 10.000 Beschäftigte⁵. Allerdings ist eine vergleichende Studie schwierig, da nicht in allen Ländern ein gemeinsamer Begriff von Arbeitsaufsichtsbeamten existiert. Im Fall von Deutschland hat das Aufsichtspersonal der Unfallversicherungsträger eine Art von Vollzugsbefugnis und führt einen wichtigen Teil der Kontrollen auf Basis ihrer Daten durch.

⁵ ILO-Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Strategies and practice for Labour Inspection, Abs. 13 (2006).

Auf jeden Fall sticht in dieser Tabelle der quantitative Sprung in Bayern und Rheinland-Pfalz besonders ins Auge, der im Vergleich zu den anderen Bundesländern bei beiden Koeffizienten zu weit vom Durchschnitt liegt.

Unsere deutschen Kollegen haben uns eine weitere interessante Tabelle (siehe Tabelle 4) als Ergebnis des Scoreboards übermittelt, die das Verhältnis zwischen Besuchen im Rahmen der Aufsicht und Betriebsgröße des besuchten Betriebes dargestellt. Die Großbetriebe weisen stets einen höheren Prozentsatz der Besuche auf als die kleinen Betriebe, obwohl letztere 90 % der Betriebe ausmachen. Dies kann bedeuten, dass hier eine bedeutsame Lücke in der Aufsichtshandlung besteht.

Tabelle 4:
Verhältnis zwischen Besuchen im Rahmen der Aufsicht und Betriebsgröße des besuchten Betriebes.

Tabelle 17. Gegenüberstellung der Anteile der Betriebe nach Betriebsgröße 2014 (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stichtag: 30.06.2014) und Anteil der von der staatlichen Aufsicht im Rahmen der 1. GDA-Periode besuchten Betriebe (vollständige Datensätze) nach Betriebsgrößenklasse nach Land

	Anzahl der Betriebe gesamt 2014	Anzahl besuchter Betriebe	Anteil besuchter Betriebe an Anzahl der Betriebe gesamt	Betriebsgrößenklasse							
				Kleinstbetriebe (1-9 Beschäftigte)		Kleinbetriebe (10-49 Beschäftigte)		Mittelständische Betriebe (50-249 Beschäftigte)		Großbetriebe (250 Beschäftigte und mehr)	
				Anteil gesamt	Anteil besucht	Anteil gesamt	Anteil besucht	Anteil gesamt	Anteil besucht	Anteil gesamt	Anteil besucht
Deutschland	2.139.170	38.533	1,8%	79,0%	27%	16,4%	38%	3,9%	26%	0,7%	9%
Schleswig-Holstein	77.488	339	0,4%	79,5%	13%	16,7%	38%	3,3%	36%	0,5%	14%
Hamburg	52.102	1.678	3,2%	77,7%	30%	17,0%	38%	4,2%	23%	1,0%	9%
Niedersachsen	196.009	5.332	2,7%	77,8%	28%	17,6%	40%	3,9%	24%	0,6%	9%
Bremen	16.140	665	4,1%	73,9%	20%	19,4%	42%	5,6%	28%	1,1%	10%
Nordrhein-Westfalen	423.966	2.834	0,7%	78,7%	23%	16,4%	37%	4,1%	30%	0,8%	10%
Hessen	161.595	3.494	2,2%	79,5%	28%	15,8%	32%	3,9%	29%	0,8%	12%
Rheinland-Pfalz	104.800	2.687	2,6%	80,3%	22%	15,7%	40%	3,4%	29%	0,6%	9%
Baden-Württemberg	280.153	2.649	0,9%	78,4%	15%	16,7%	33%	4,2%	38%	0,8%	15%
Bayern	361.589	8.373	2,3%	79,3%	31%	16,4%	38%	3,7%	22%	0,7%	9%
Saarland	24.664	290	1,2%	79,1%	33%	16,2%	22%	3,9%	24%	0,8%	20%
Berlin	91.647	1.867	2,0%	81,9%	36%	14,0%	34%	3,3%	22%	0,7%	8%
Brandenburg	66.715	2.152	3,2%	79,9%	38%	16,0%	31%	3,7%	17%	0,7%	4%
Mecklenburg-Vorpommern	47.435	583	1,2%	78,6%	24%	17,4%	43%	3,6%	27%	0,5%	6%
Sachsen	114.458	1.182	1,0%	78,6%	29%	16,7%	34%	4,1%	29%	0,5%	9%
Sachsen-Anhalt	57.607	2.703	4,7%	78,2%	28%	16,9%	42%	4,2%	25%	0,6%	5%
Thüringen	60.604	1.705	2,8%	78,3%	13%	16,9%	39%	4,1%	38%	0,7%	10%

In Abbildung 4 wird das **Alter** der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten mit Daten aus allen Ländern dargestellt. In fast allen Ländern liegt der Altersdurchschnitt von mehr als 50 % der Beamten bei über 50 Jahren und in fünf Ländern liegt dieser Anteil sogar bei über 70 %.

In den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Hamburg und Berlin kann dies schon bald zu einem imminents Problem werden, da dort mehr als 70 % der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten im Laufe des nächsten Jahrzehnts in den Ruhestand gehen.

5.1.2 Rekrutierung und Auswahl

In der Regel werden Aufsichtsbeamte, wie viele anderen Beschäftigte im öffentlichen Dienst auch, in einem öffentlichen Bewerbungsprozess von den Ländern ausgewählt und in drei unterschiedliche Laufbahngruppen – den mittleren, gehobenen oder höheren Dienst – eingestuft.

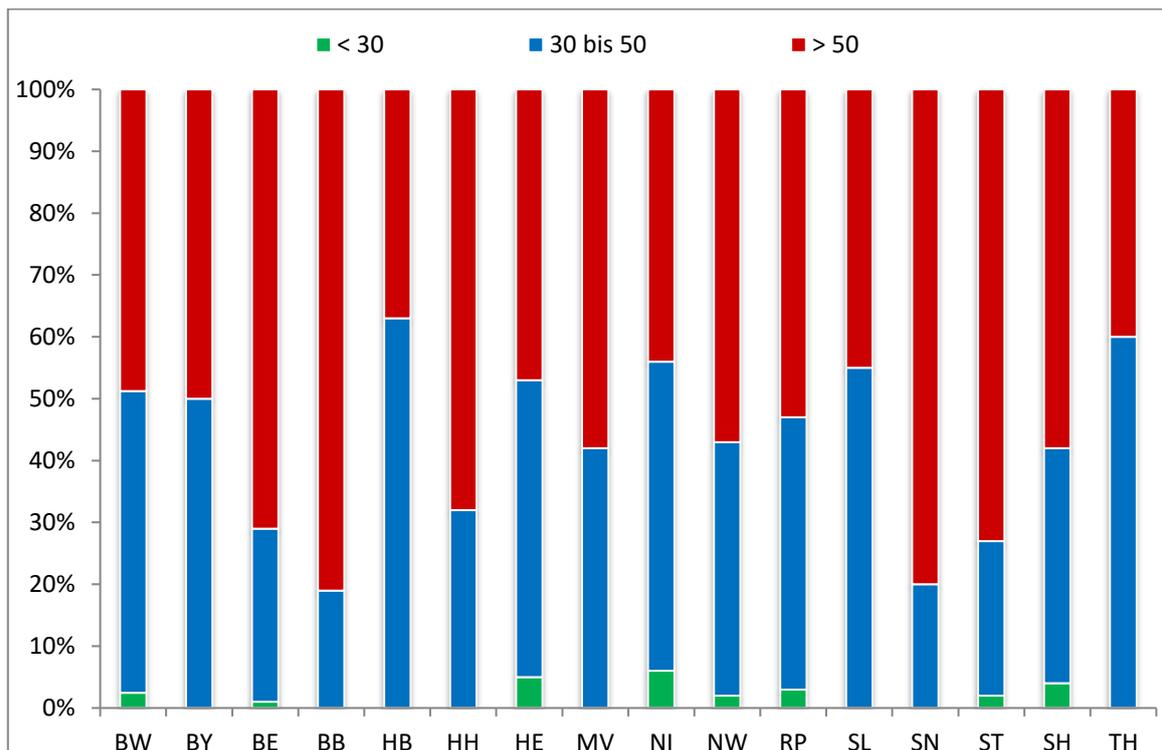


Abbildung 4:
Alter der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten in den einzelnen Bundesländern.

Das im Jahr 2006 in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bietet den rechtlichen Rahmen für einen weitgehend einheitlichen Schutz vor Benachteiligung. Ziel dieses Gesetzes ist es, Benachteiligung aus Gründen von Rasse, ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Identität zu verhindern oder zu beseitigen.

Aufsichtsbeamtinnen und -beamte müssen grundsätzlich eine formale Ausbildung abgeschlossen haben.

- Im mittleren Dienst ist ein Abschluss als Meister oder Techniker erforderlich.
- Im gehobenen Dienst ist ein Bachelor-Abschluss einer Hochschule oder Universität, im Allgemeinen in einem technisch-naturwissenschaftlichen Bereich erforderlich.
- Im höheren Dienst ist ein Master-Abschluss in Naturwissenschaften, Ingenieurwesen oder Medizin erforderlich.

Die meisten Aufsichtsbeamtinnen und -beamten (rund 60 %) haben einen technischen Hintergrund, beispielsweise Maschinenbauingenieure, gefolgt von denen mit einem naturwissenschaftlichen Hintergrund (rund 30 %) z.B. Chemiker. Den kleinsten Anteil an Aufsichtsbeamten bilden Experten wie Psychologen, Sozialwissenschaftler, Forscher im Gesundheitswesen etc. (rund 5 %).

Im letzten SLIC-Bericht wurde die angemessene Qualifizierung des deutschen Aufsichtspersonals hervorgehoben, aber es wurde auch erwähnt, dass es keine gemeinsame Einstellungspolitik und erforderliche Weiterbildung auf nationaler Ebene gibt. Es ist möglich, dass jedes Land einen Einstellungsprozess unter Verwendung unterschiedlicher Leitlinien durchführt.

Derzeit gibt auf Ebene des Bundes keine gemeinsame Politik. Allerdings existieren ähnliche Konzepte und Herangehensweisen bei der erforderlichen Weiterbildung zum Aufsichtsbeamten in der LV 1 des LASI; dies ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

5.1.3 Weiterbildung und Unterstützung

Die Einstellung und Aus- und Weiterbildung von Aufsichtsbeamtinnen und -beamten für den Arbeitsschutz liegt in Deutschland in der Zuständigkeit der Länder, der Bund kann hier keinerlei Vorgaben machen.

In der LV 1 hat der LASI aus diesem Grund ein Ausbildungsprogramm für den Arbeitsschutz verabschiedet. Hier werden Umfang und Inhalte der theoretischen Ausbildung geregelt (rund 660 Stunden). Dies ist ein Beitrag zu einem länderübergreifenden einheitlichen Ausbildungs- und Qualitätsniveau.

Darüber hinaus arbeiten in deutschen Aufsichtsbehörden stets Naturwissenschaftler und Techniker, die in der Regel keine Unterstützung von externen Fachleuten benötigen, ganz unabhängig von der Notwendigkeit, sich unter Kollegen mit unterschiedlichem technischen oder naturwissenschaftlichen Hintergrund auszutauschen. Sie benötigen lediglich Anleitungen und Informationen, um auf dem Laufenden zu bleiben. Dies geschieht über LASI-Veröffentlichungen, GDA-Leitlinien, Arbeitskreise, Erfahrungsaustausch, Arbeitsanleitungen, Qualitätshandbücher, Kompetenzzentren, fachliche Beratung, Wissenstransfer und sonstige Bildungsveranstaltungen.

Auf jeden Fall sollten jedem Arbeitsaufsichtsbeamten jährlich ein Kontingent von mindestens 40 Stunden für Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, z.B. zu Fragen der Kommunikation, Konfliktbeilegung, Umgang mit schwierigen Arbeitgebern und Beschwerdeführern sowie zu hilfreichen Arbeitstechniken.

Je nach Aufgaben kann zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Qualifikationsniveaus auch das Hospitieren in anderen Ländern oder Institutionen gehören, mit einem Schwerpunkt auf spezifischen Aspekten des betrieblichen Arbeitsschutzes (z.B. Unfallversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin), zeitlich befristete Beschäftigung bei einem Arbeitsaufsichtsamt eines anderen europäischen Mitgliedstaates als Teil des SLIC-Austauschprogramms bzw. themenspezifische Weiterbildungskurse.

Bereits im letzten SLIC-Bericht wurde festgestellt, dass die Aus- und Weiterbildung der deutschen Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten angemessen ist.

Der LASI hat ja die Leitlinien mit dem Inhalt für die Basisausbildung zum Arbeitsaufsichtsbeamten in LV 1 angenommen. Allerdings kümmert sich der LASI in der Regel nicht um die Organisation der beruflichen Aus- und Weiterbildung für Arbeitsaufsichtspersonal auf Bundesebene; dies erfolgt ausschließlich über die Länder.

Einige Länder haben sich auf eine gemeinsame Finanzierung für gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen verständigt, wie Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen, Bremen sowie Berlin, und in Zukunft vielleicht noch weitere. Diese Länder haben sich zusammengeschlossen, um ein gemeinsames Ausbildungsnetzwerk mit dem Ziel einer einheitlichen Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten auf Basis eines harmonisierten Curriculums aufzubauen.

Gemeinsame vom LASI oder im Rahmen der GDA (z.B. Programm Psyche) organisierte Ausbildungsmaßnahmen auf nationaler Ebene könnten eine geeignete Gelegenheit bieten, ein vergleichbares Niveau in der Aus- und Weiterbildung auf nationaler Ebene sicherzustellen sowie die Forschung und den Wissensaustausch unter den Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen zu fördern.

Wir betrachten es sogar als zweckdienlich, diesbezüglich eine dauerhafte Einrichtung oder Struktur – wie eine **Nationale Schule für Arbeitsaufsicht** – zu schaffen, um diese Ziel zu erreichen.

5.1.4 Unparteilichkeit

In der Regel werden die meisten Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen als Beamte gemäß Beamten-gesetz eingestellt. In manchen Ländern haben Aufsichtsbeamtinnen und -beamte den Status von Ange-stellten. Zahlen hierzu liegen allerdings nicht vor.

Unsere deutschen Kolleginnen und Kollegen vertreten die Auffassung, dass der o.a. Status keine unter-schiedlichen Auswirkungen auf die Arbeit und Stellung eines Arbeitsaufsichtsbeamten hat, da sie diesel-ben Rechte, Pflichten und Befugnisse haben.

Die übrigen Bestimmungen, die ihre Unparteilichkeit gewährleisten, sollten auf Länderebene vorgesehen werden.

5.1.5 Ressourcen

Ressourcen werden von den Länderbehörden bereitgestellt. Gesetze gewährleisten keine minimalen Kon-ditionen auf nationaler Ebene.

Zu ihren Aufsichtsterminen reisen die Aufsichtsbeamten und -beamtinnen entweder in Fahrzeugen einer Flotte, in privaten Fahrzeugen oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln an. Der Arbeitgeber erstattet die Ausgaben, die durch die Nutzung privater Fahrzeuge oder öffentlicher Verkehrsmittel entstehen.

Bei unserem Besuch haben wir feststellen können, dass den Arbeitsaufsichtsbeamten ausreichend mate-rielle Ressourcen zur Verfügung stehen, mit Ausnahme der Nutzung von IT. Außerhalb des Büros haben sie keinen Zugang zu den Datenbanken ihrer Behörde, Mobiltelefone werden nicht immer ausgegeben, und in vielen Fällen besteht keine Möglichkeit zur Telearbeit mit flexiblen Arbeitszeiten.

5.1.6 Risikoprävention

Risikoprävention ist eine Aufgabe, die ebenfalls von den Behörden der Länder übernommen wird. Indivi-duelle und geeignete persönliche Schutzausrüstung (PSA) wird den Arbeitsaufsichtsbeamten kostenfrei und entsprechend der Gefährdungsbeurteilung zur Verfügung gestellt. Dank Wartung, Reparatur, Aus-tausch und korrekter Lagerung sorgen die Länder dafür, dass die PSA über die gesamte Einsatzzeit hinweg einwandfrei funktioniert und in tadelloser hygienischer Verfassung ist.

Das spezifische Risiko von Gewalt oder Traumata, dem Arbeitsaufsichtsbeamte während ihrer Aktivitäten ausgesetzt sein können, wird in den jeweiligen Gefährdungsbeurteilungen eines jeden Landes evaluiert. Die persönliche Sicherheit der Arbeitsaufsichtsbeamten hat stets Vorrang vor der Aufsichtsarbeit.

Je nach Industriezweig variiert das Risiko einer Gewaltbelastung beträchtlich. Für die Bauindustrie kann ein höheres Risiko angenommen werden, das – auch wenn es nicht häufig vorkommt – so doch eher in Form von Drohungen und nicht in Form von direkten Angriffen auftritt.

Die Länder haben unterschiedliche präventive Maßnahmen je nach Risikostufe der Aktivität eingeführt, z.B. Handbücher für den Umgang mit möglicherweise traumatisierenden Situationen (z.B. die Untersu-chung eines tödlichen Arbeitsunfalls). Die Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen werden entspre-chend geschult und angewiesen. Zusätzlich lernen sie, wie man mit schwierigen Arbeitgebern kommuni-ziert.

Im Anschluss an Unfälle oder Zwischenfälle verfügen die Länder über eine Reihe von Maßnahmen und Unterstützungsangeboten für das Aufsichtspersonal. So gibt es nach traumatischen Ereignissen psychologische Hilfe. Darüber hinaus verlangt es die Sorgfaltspflicht des Arbeitgebers, dass er in zivilen und strafrechtlichen Verfahren Prozesskostenhilfe gewährt, um die Beschäftigten in Gerichtsprozessen finanziell zu unterstützen. Über die Anordnung von Hausverboten oder die Bestimmung von internen Notfallverordnungen können die Behörden der Länder die Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten vor Angriffen in Bürogebäuden schützen.

5.1.7 Analyse und Schlussfolgerungen

Abschließend können wir vier grundlegende Feststellungen machen.

1) Personalressourcen in Einklang mit dem Arbeitsaufkommen

Wenn man nur die allgemeinen ILO-Benchmarks zugrunde legt, fällt es einem schwer zu beurteilen, ob die Personalausstattung des deutschen Arbeitsaufsichtssystems angemessen ist.

In der LV 1 heißt es hierzu, dass das Arbeitspensum der Arbeitsaufsichtsbeamten einen besseren Anhaltspunkt für die Ermittlung des Personalbedarfs darstellt. Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen sollten in der Lage sein, die reaktive Nachfrage zu bedienen, d.h. Beschwerden, Berichte und Untersuchungen von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, und auch einen sinnvollen Anteil an proaktiven selbst initiierten Tätigkeiten zur Überprüfung der Arbeitsschutzbedingungen durchzuführen.

Dies könnte ein guter Indikator sein, um die angemessene Anzahl von Beamten und Beamtinnen und den Bedarf an mehr Personal zu ermitteln, wenn die Arbeitsaufsichtsämter des Landes diesen Zielwert nicht erreichen können. Weiter unten sehen wir, dass viele Länder diesen Sollwert nicht erreichen und somit unterbesetzt sind.

2) Alter

Vor allem in den fünf bereits erwähnten Ländern ist das älter werdende Aufsichtspersonal eine ernsthafte Herausforderung für die nahe Zukunft. Um dieser demografischen Herausforderung gerecht zu werden, sollte der Prozess der Einstellung neuer Arbeitsaufsichtsbeamter und -beamtinnen verstärkt werden.

3) Gemeinsame Programme und Strukturen in der Ausbildung

Die Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen sollte als gemeinsames Anliegen aller Länder auf Bundesebene verstanden werden. Der LASI könnte gemeinsame Ausbildungsprogramme entwerfen; die beste Lösung für dieses Thema wären allerdings neu zu schaffende gemeinsame proaktive dauerhafte Strukturen für die Forschung sowie für die Erst- und Weiterbildung, beispielsweise durch die Gründung einer Schule für deutsche Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamte.

4) Fehlende IT-Ressourcen

Was die Sachausstattung der deutschen Arbeitsaufsichtsbehörden betrifft, so ist hier ein besserer Einsatz der Informationstechnologie notwendig. Arbeitsaufsichtsbeamte sollen flexible Arbeitszeiten haben, von Telearbeitsplätzen aus arbeiten können und Zugang zu entsprechenden Datenbanken haben, damit sie ihre Arbeit an jedem Einsatzort ausüben können.

5.2 Das Land Berlin

5.2.1 Organisation der Arbeitsaufsicht

Das Land Berlin ist ein Stadtstaat und besitzt eine zweistufige Verwaltungsstruktur. Die Überprüfung des betrieblichen Arbeitsschutzes ist auf das Stadtgebiet begrenzt. Auch die Arbeitsschutzverwaltung in Berlin besteht aus einem zweistufigen Aufbau.

Die oberste Arbeitsschutzbehörde ist die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales. Eine Fachabteilung ist zuständig für die Aufgaben der obersten Sicherheitsbehörde. Zu diesen Aufgaben gehören im Wesentlichen die Gesetzgebung, Steuerung und Kontrolle (Sachaufsicht) der untergeordneten Ämter für Sicherheit und Gesundheit sowie die Koordinierung der GDA. Die fachliche Aufsicht bezieht sich auf die gesetzliche und ordnungsgemäße Ausführung der Aufgaben der nachgeordneten Arbeitsaufsichtsbehörde und auf die angemessene Durchführung der Verwaltungsmaßnahmen. Im Rahmen der Ausübung der Sachaufsicht können Informationen, Berichte, die Einreichung von Akten und sonstige Dokumente verlangt werden. Darüber hinaus ist es auch möglich, dass Inspektionsbesuche im Vorfeld vereinbart werden. Auch individuelle Anweisungen können erteilt werden.

Die Überwachung der Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen in den Berliner Unternehmen liegt in der Zuständigkeit des Landesamts für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit (*LAGetSi*). Das *LAGetSi* wird von einem Direktor geleitet. Zwei Stabsabteilungen unterstützen die Amtsleitung. Zu ihren Aufgaben gehören das Qualitätsmanagement und Fachcontrolling wie auch die Organisations- und Personalentwicklung. Das Amt ist in Referate aufgeteilt, die jeweils von Referatsleitern geführt werden. Die Referate widmen sich besonderen Aufgaben (z.B. Strahlenschutz) und den Arbeitsschutz betreffende Aufgaben (siehe Anhang Nr. 1 Organigramm). Dies verdeutlicht auch die nachstehende Liste.

Sicherheit bei der Arbeit:

- Qualität am Arbeitsplatz
- Sicherheit auf Baustellen
- Betriebssicherheit (Umgang mit Arbeitsmitteln)
- Umgang mit biologischen Arbeitsstoffen
- Arbeiten mit Druckluft
- Tätigkeiten mit Gefahrstoffen
- Physikalische Einwirkungen (Lärm, Strahlung, Schwingungen)
- Handhaben von Lasten
- Persönliche Schutzausrüstung
- Gesundheitsschutz und Berufskrankheiten
- Organisation der Arbeitssicherheit in Unternehmen
- Arbeitsstunden
- Mutterschutz
- Beschäftigung von Jugendlichen
- Kraftfahrer

Weitere Aufgaben (Umweltschutz, Schutz von Dritten, Verbraucherschutz etc.):

- Kündigungsschutz während Pflegezeiten
- Schutz von Heimarbeit
- Sicherheit bei explosionsgefährlichen Stoffen (Inverkehrbringen, Umgang)
- Produktsicherheit (Inverkehrbringen)
- Explosionsschutz
- Strahlenschutz bei ionisierenden Strahlen
- Chemikaliensicherheit (Inverkehrbringen)
- Genehmigung großer Feuerungsanlagen nach Bundesimmissionsschutzgesetz
- Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung bei Nutzung am Menschen (Sonnenstudios, Medizin, Kosmetik)
- Inverkehrbringen von energierelevanten Produkten

Es gibt 68,3 VZÄ in der Arbeitsaufsichtsbehörde, die im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes tätig sind. Die Gesamtzahl des Aufsichtspersonals (in Vollzeitäquivalenten) einschließlich Schutzaufgaben ohne Beschäftigungsbezug (z.B. NISG) in Berlin liegt bei 101,89.

Die folgenden Zahlen stehen für die Anzahl der Beschäftigten im Aufsichtsbereich (einschließlich Teilzeitangestellten):

2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
142	94	87	87	83	82	78	81	79

Dies bedeutet, dass die Themen des Arbeitsschutzes rund 67 % der Arbeitszeit eines Arbeitsaufsichtsbeamten ausmachen. Die folgenden Zahlen zeigen die Vollzeitäquivalente der Arbeitsaufsicht im Bereich des Arbeitsschutzes in Prozent für die Jahre 2014 – 2016.

Vollzeitäquivalente der Arbeitsaufsicht in Prozent:

	2016	2015	2014
Aufgaben des Arbeitsschutzes	67	65	68
Sonstige Aufgaben	33	35	33

Das Land Berlin erreicht die ILO-Benchmark von einem Arbeitsaufsichtsbeamten pro 10.000 Beschäftigte nicht. Im Jahr 2017 lag das Verhältnis des Betreuungsschlüssels bei einem Arbeitsaufsichtsbeamten pro 27.000 Beschäftigte.

5.2.2 Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten

5.2.2.1 Einstellung und Auswahl

Im Hinblick auf die Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot gibt es für das LAGetSI über den nationalen rechtlichen Rahmen hinaus keine besonderen Regelungen. Stellenausschreibungen werden beispielsweise immer diskriminierungsfrei formuliert und Interviews werden transparent unter Einbeziehung der Arbeitnehmervertreter und Frauenbeauftragten durchgeführt.

Derzeit ist das Verhältnis an Frauen und Männern fast ausgewogen, wie die folgende Aufstellung zeigt:

2016	Beamte gesamt	Beamte mit Arbeitsschutz-Aufgaben
Männer	49,55 (49 %)	32,92 (51 %)
Frauen	52,34 (48 %)	35,45 (52 %)

Wie schon erwähnt hat die Zahl der Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten von 2000 bis 2017 rapide abgenommen. Zwischen 2000 und 2014 gab es keine Neueinstellungen, was dazu führt, dass das Durchschnittsalter der Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten weiter gestiegen ist. Im Jahr 2014 lag das Durchschnittsalter bei 61 Jahren. Seitdem hat das *LAGetSi* 27 Einstellungen vorgenommen, so dass das Durchschnittsalter auf 51 Jahre gesunken ist.

5.2.2.2 Ausbildung und Unterstützung

Das Ausbildungsprogramm des *LAGetSi* dauert etwa zwei Jahre. Während der Ausbildung werden die Grundlagen der Aufsichtstätigkeit und die Systematik der Arbeitsaufsicht innerhalb des Landes vermittelt. Schriftliche und mündliche Prüfungen schließen die Ausbildung am Ende ab.

Das *LAGetSi* hat einen Ausbildungsleiter, der die Aufsichtsbeamten regelmäßig per E-Mail über die verschiedenen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten informiert. Eine eigene aktive Suche nach geeigneten Bildungsseminaren ist ebenfalls im Intranet und Internet möglich. Der Aus- und Weiterbildungsverantwortliche des *LAGetSi* fragt regelmäßig den Bedarf ab. Auf dieser Grundlage werden beispielsweise In-House-Seminare organisiert.

5.2.2.3 Unparteilichkeit

Vor ihrem ersten Einsatz im Bereich der betrieblichen Sicherheit müssen die Beamten und Beamtinnen einen Amtseid ablegen. Die Unparteilichkeit der Beamten ist in Berlin dadurch gegeben, dass ein Unternehmen im Schnitt nur einmal alle 60 Jahre besucht werden kann, wenn man die Anzahl der Betriebsbesichtigungen mit der der Arbeitsaufsichtsbeamten vergleicht. Aufgrund der personellen Unterbesetzung konnten seit 2005 nur sehr wenige reguläre Inspektionsbesuche von demselben Aufsichtsbeamten durchgeführt werden. Zur Gewährleistung der Unparteilichkeit wird bei der Besichtigung von großen Unternehmen, die überprüft werden, intern rotiert.

Darüber hinaus ist es sämtlichen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in Berlin qua Anordnung der Senatsverwaltung für Inneres untersagt, Geschenke oder Lebensmittel anzunehmen. Innerhalb des Amtes sind die besonders für Korruption empfänglichen Bereiche (z.B. im Zusammenhang mit umfangreichen Genehmigungsverfahren) bekannt und die Führungskräfte wurden sensibilisiert.

Tätigkeiten außerhalb der Behörde müssen als Nebentätigkeiten gemeldet werden und werden nur genehmigt, wenn diese nicht in Konflikt zu den Interessen der Dienststelle stehen.

5.2.2.4 Ressourcen

Sämtliche Arbeitsaufsichtsbeamten haben mit Technik (PC) ausgestattete Büros. Darüber hinaus werden ihnen alle Sachmittel, die sie benötigen, zur Verfügung gestellt.

Das Land Berlin fördert die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs. Bei Dienstreisen werden die Fahrtkosten erstattet. Das *LAGetSi* hat keine eigenen Dienstwagen. Auf Antrag ist die Nutzung des privaten Pkw gestattet. Die Abrechnung basiert auf einer Entfernungsvergütung. Bei Nutzung des privaten Pkw deckt

die derzeitige Kilometerpauschale von 0,30 € sämtliche entstandenen Kosten.

Gemäß Beamtenengesetz können beschädigte, zerstörte oder bei einem Dienstunfall verloren gegangene Kleidungsstücke bzw. andere Teile, die der Aufsichtsbeamte getragen oder bei sich hat, durch den Arbeitgeber ersetzt werden. Auch Vermögensschäden bei Verkehrsunfällen während der Dienstausbung sind versichert.

5.2.2.5 Verteilung der Aufgaben an das Aufsichtspersonal

Die Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen können bei der Ausübung ihrer Tätigkeit von einem Ermessensspielraum Gebrauch machen. Im Falle von Überwachungsprogrammen, z.B. im Rahmen der GDA, kann dies auf einheitliche Leitlinien reduziert werden. In Einzelfällen haben die Prüfer oder die Sachaufsicht die Möglichkeit, den Arbeitsaufsichtsbeamten Grenzen zu setzen, was wiederum deren Ermessensspielraum begrenzt.

In bestimmten Bereichen (wie Sozialgesetzgebung im Straßenverkehr) werden Verwaltungsangestellte beschäftigt, dies gilt auch für den Bereich der verwaltungsrechtlichen Sanktionen. Zusätzlich wird die Unterstützung von Arbeitsaufsichtsbeamten durch die Vorgesetzten berücksichtigt, sodass bestimmte verwaltungstechnische Verfahrensschritte von diesen Personen zur Entlastung des Aufsichtspersonals durchgeführt werden.

5.2.3 Prävention, Schutz und Hilfestellung für Arbeitsaufsichtsbeamte

Als Grundlage dient eine Gefährdungsbeurteilung für die allgemeine Aufsichtstätigkeit, die um aufgabenspezifische Definitionen ergänzt werden kann. Unter anderem gilt hier als Grundregel, dass intrinsische Sicherheit bei jedem Inspektionsbesuch höchste Priorität hat. Auch das Thema, wenn Situationen eskalieren, wird behandelt.

Für Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamte im Kontext einer öffentlich-rechtlichen Tätigkeit gilt, nach dem Grundgesetz, die Amtshaftung im Sinne einer ausschließlichen staatlichen Haftung.

Bei erforderlicher psychologischer Unterstützung bei traumatischen oder posttraumatischen Ereignissen erhalten die Arbeitsaufsichtsbeamte Hilfe von einem Sozialdienst, den das Land Berlin stellt.

5.2.4 Analyse und Schlussfolgerungen

Da zwischen 2000 und 2014 keine neuen Einstellungen vorgenommen wurden, ist das Älterwerden des Berliner Aufsichtspersonals ein ernstes Problem für die nahe Zukunft. Mittlerweile werden zwar wieder neue Arbeitsaufsichtsbeamte eingestellt, dieser Prozess muss aber noch die nächsten Jahre fortgeführt werden.

Die Berliner Behörde für Arbeitsaufsicht muss ferner die Informationstechnologien besser einsetzen. Arbeitsaufsichtsbeamte sollten flexible Arbeitszeiten, Möglichkeit zu Telearbeit und Zugang zu Datenbanken haben, um ihre Arbeit an jedem Ort erledigen zu können. Dies haben wir bereits allgemein an früherer Stelle erwähnt.

5.3 Das Land Nordrhein-Westfalen

5.3.1 Organisation der Arbeitsaufsicht

Nordrhein-Westfalen besteht aus fünf Regierungsbezirken (Düsseldorf, Köln, Arnsberg, Detmold, Münster), die wiederum in 45 Kreise unterteilt sind. NRW ist das bevölkerungsreichste Land in Deutschland mit rund 18 Millionen Einwohnern und vier der zehn größten deutschen Städte (Köln, Düsseldorf, Dortmund, Essen). NRW zählt derzeit rund 762.000 Unternehmen, darunter 3.300 Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten.

507,1 Vollzeitäquivalent-Aufsichtsbeamte arbeiten in der Arbeitsschutzverwaltung in NRW, einschl. 310,4 Vollzeitäquivalent-Aufsichtsbeamte, die im betrieblichen Arbeitsschutz tätig sind. Die Gesamtzahl von Beschäftigten, Aufsichtsbeamten und Arbeitsmedizinern in Vollzeit beträgt 703,6.

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales ist für die Koordinierung und Aufsicht des Arbeitsschutzes zuständig. Jeder Regierungsbezirk hat seine eigene Stelle in der Verwaltung für die Aufsicht in Sachen Arbeitsschutz. Zwei Dezernate im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales bearbeiten Themen des Arbeitsschutzes, nämlich das Dezernat 55 für technischen Arbeitsschutz und das Dezernat 56 für betrieblichen Arbeitsschutz.

Aufgaben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales:

- Arbeitsschutzpolitik und Bestimmung der Haupttätigkeiten im Bereich Arbeitsschutz in der Verwaltung
- Sachpolitische Aufsicht über die Arbeitsschutzdezernate der Bezirksregierung und über das Institut für Arbeitsgestaltung des Landes NRW (LIA.nrw)
- Federführung in der politischen Diskussion zum Thema Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit
- Beitrag zur Entwicklung von gesetzlichen und sonstigen Regelungen der EU, der Bundesregierung und weiterer mit dem Arbeitsschutz befasster Institutionen
- Beitrag zur Koordinierung gemeinsamer nationaler Grundsätze im Vollzug
- Gezielte Förderung von Projekten zur betrieblichen Sicherheit

Die Arbeitsaufsicht in der Verwaltung des Regierungsbezirks zum technischen Arbeitsschutz hat folgende Aufgaben:

- Marktüberwachung technischer Produkte
- Strahlenschutz
- Sicherer Umgang mit entzündlichen Stoffen
- Verkehrssicherheit
- Beförderung von Gefahrgut
- Arbeitszeiten von Berufskraftfahrern
- Die Aufgaben im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes umfassen:
- Gesundheit am Arbeitsplatz, körperliche Belastung
- Angemessene Organisation des Arbeitsschutzes in Unternehmen
- Sicherheit und Gesundheit auf Baustellen
- Sicherheit und Gesundheit bei der Nutzung von Arbeitsmitteln
- Schutz vor Gefahrstoffen

- Schutz von besonderen Gruppen von Beschäftigten (wie Heranwachsende und werdende Mütter)
- Arbeitszeiten, seelische Belastung
- NRW hat die folgende Organisation im Bereich der Arbeitsschutzverwaltung
- Politische Steuerung - das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
- Sicherstellung des betrieblichen Arbeitsschutzes - die Bezirksregierungen
- Beratung und Hilfestellung für die Arbeitsschutzverwaltung – das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes NRW (LIA.nrw)

Das LIA.nrw wird aus dem Landeshaushalt finanziert und untersteht dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. LIA.nrw hat 115 Beschäftigte, die Labordienstleistungen liefern, die Bezirksregierungen mit Expertenwissen beraten und Analysen und Projekte im Bereich von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit durchführen.

Die Gemeinsame Landesbezogene Stelle (GLS) bei den Landesverbänden der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung koordiniert die in NRW tätigen Unfallversicherungsträger. Die Zusammenarbeit bezieht sich auf: 1) Diskussion auf höchster ministerieller Ebene mit der GLS; 2) Austausch von Erfahrungen unter den Geschäftsführern der DGUV und den Geschäftsführern der staatlichen Arbeitsschutzbehörde in NRW und 3) regionaler Austausch von Erfahrungen auf Baustellen. Die Kooperationsprojekte basieren auf der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie GDA. Es besteht auch Kooperation bei bestimmten Unternehmen oder Baustellen nach Vereinbarung und zur Untersuchung von Unfällen.

Aufsichtsbeamte wiesen darauf hin, dass es nur selten vorkommt, dass Arbeitsaufsichtsbeamte und technische Aufsichtsbeamte der Berufsgenossenschaften zur gleichen Zeit dasselbe Objekt besuchen. Dies beweist, dass auf operativer Ebene Informationen ausgetauscht werden, um Doppelarbeit zu vermeiden.

Im Jahre 2010 wurden Standardverfahren für die Untersuchung von schweren und tödlichen Unfällen entwickelt, damit diese vergleichbar durchgeführt werden.

Die Zusammenarbeit der Arbeitsschutzbehörden mit der FKS, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, beruht auf der Kooperationsvereinbarung, die zwischen dem Bundesfinanzministerium und den obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer geschlossen wurde. In den letzten Jahren haben sie in verschiedenen Bereichen gemeinsame Aktionen durchgeführt (z.B. eine Überwachungsaktion in der Fleischindustrie im Jahr 2013, in der Gastronomie im Jahr 2015 und auf Baustellen in 2017).

5.3.2 Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten

5.3.2.1 Einstellung und Auswahl

In den letzten 8 Jahren wurden 286 Aufsichtsbeamte und -beamtinnen eingestellt. In NRW sind unter den Aufsichtsbeamten mehr Männer als Frauen.

	Beschäftigte gesamt	Aufsichtspersonal gesamt	Arbeitsaufsichtsbeamte im Arbeitsschutz
Frauen	212,37	103,61 (21 %)	61,43 (20 %)
Männer	491,24	403,55 (79 %)	248,98 (80 %)

Das Evaluationsteam hat keine besonderen Maßnahmen zur Vermeidung von Benachteiligung feststellen können. Allerdings gibt es ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (Anti-Diskriminierungsgesetz) und eine Gleichstellungsbeauftragte in jeder Bezirksregierung.

5.3.2.2 Ausbildung und Unterstützung

Seit 2010 wurden rund 200 Personen ausgebildet. Das Ausbildungsbudget lag bei ca. 250.000 € pro Jahr. Jährlich werden rund 80 weitere Seminare angeboten, die sich neben den speziellen Themen auch mit Themen wie interkulturelle Fähigkeiten, Krisen- und Konfliktmanagement und Umgang mit seelisch belastenden Situationen vor Ort befassen.

Die Ausgangsqualifikation eines Aufsichtsbeamten ist entweder ein abgeschlossenes Studium (Vorlesungen in Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz) oder ein Abschluss als Techniker oder Meister im Handwerk mit Berufserfahrung.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Grundzüge der Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten:

	Basis-qualifikation	Ausbildungs-dauer	Schriftliche Prüfungen	Hausarbeit	Submission	Abschluss-prüfung
Mittlerer Dienst	Vorarbeiter o.Ä.	15 Monate	4	Berufspraktikum	Nein	Ja
Gehobener Dienst	Bachelor-Abschluss	15 Monate	4	Berufspraktikum	Nein	Ja
Höherer Dienst	Master-Abschluss	24 Monate	4	Hausarbeit	Ja	Ja

Das Land NRW hat drei Einteilungsstufen für Arbeitsaufsichtsbeamte. Beamte derselben Stufe haben dieselbe Vergütung ohne Leistungsanreize. Ein Beamter kann auf eine höhere Stufe befördert werden, wenn er oder sie die Grundanforderungen erfüllt und erfolgreich von der Abteilungsleitung beurteilt wurde.

Sämtliche Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen, die das Evaluationsteam bei den Inspektionsbesuchen in Unternehmen begleitet hat, waren gründlich und sehr professionell in ihrer Arbeit vor Ort. Die Beamten erklärten den Zweck und die Gründe für den Inspektionsbesuch und gaben viele Erläuterungen und Beispiele (z.B. Beispiele für die Ursachen von seelischer Belastung und wie ein Unternehmen mit diesem Thema umgehen könnte).

In manchen Fällen nutzten die Arbeitsaufsichtsbeamte Fragebögen (wie die Checklist GDA-PSYCHE bzw. die Checkliste für Baustellen) oder im Vorhinein erstellte Notizen.

Das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes NRW (LIA.nrw) hat vielfältige Aktivitäten im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes in NRW.

5.3.2.3 Unparteilichkeit

Aus Gründen der Korruptionsbekämpfung ist es in der Regel so, dass Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen alle 5 – 7 Jahre rotieren und in einem anderen Zuständigkeitsgebiet eingesetzt werden. Dies gilt nicht für spezialisierte Arbeitsaufsichtsbeamte. So ist ein Arbeitsaufsichtsbeamter in Köln beispielsweise auf einen bestimmten Aspekt des Arbeitsschutzes spezialisiert (z.B. psychosoziale Risiken, Strahlung etc.) und nur in diesem Bereich tätig. Wenn erforderlich, werden auch gemeinsame Inspektionsbesuche durchgeführt, an denen die jeweiligen Arbeitsaufsichtsbeamte der unterschiedlichen Fachbereiche teilnehmen. In der Mehrheit der Fälle waren Arbeitnehmervertretungen an den Inspektionsbesuchen beteiligt.

Manchmal waren Betriebsräte bei der Besprechung anwesend, ohne sich aktiv einzubringen. Die Arbeitsaufsichtsbeamten bestätigten, dass es manchmal vorkommt, dass die Betriebsräte eingeladen werden, aber kein Interesse an den Inspektionsbesuchen der Arbeitsaufsicht haben.

5.3.2.4 Ressourcen

Üblicherweise wird der Inspektionsbesuch von einem einzelnen Aufsichtsbeamten durchgeführt. Dies ist möglicherweise gut für einen effizienten Personaleinsatz, aber vielleicht ein bisschen problematisch im Hinblick auf die Sicherheit des Beamten und die Unparteilichkeit der Inspektionsbesuche.

Die Arbeitsaufsichtsbeamten sind mit angemessenen Befugnissen und Arbeitsmaterialien ausgestattet, wie PSA, Mobiltelefon, Kamera, Auto (in Düsseldorf zum Beispiel gibt es für 200 Beamte 6 Fahrzeuge, aber die Beamten dürfen auch ihren Privatwagen nutzen). In Köln und in anderen großen Städten nutzen die Aufsichtsbeamten öffentliche Verkehrsmittel. Wenn sie ihren eigenen Wagen nutzen, können sie sich die Kosten für Benzin, Versicherung, Parken zurückerstatten lassen – auch wenn sie hier nicht sehr zufrieden mit der Kilometerpauschale und der Nichtberücksichtigung des Verschleißes waren.

In NRW hatte es den Eindruck, dass die Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen kaum IT-Geräte bei der Arbeit nutzen (Tablet-PC, Smartphones etc.) und stattdessen sämtliche zusammengetragenen Informationen auf Papier festhalten.

5.3.2.5 Verteilung der Aufgaben an das Aufsichtspersonal

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie 2013-2018 und die LASI-Anforderungen sind die wichtigsten Instrumente zur Strukturierung und Verwaltung des dualen Arbeitsschutzsystems. Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie sollte den Erwartungen und Bedürfnissen des Landes Rechnung tragen, aber in NRW liegt die Priorität auf der Verfolgung der drei, in der GDA festgelegten Ziele.

Fast 40 % der Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen in NRW sind nicht im Bereich der Überwachung des Arbeitsschutzes tätig, sondern mit anderen Tätigkeiten wie Marktüberwachung, Beratung, Genehmigungserteilung, Aufgabenkoordinierung, Verbraucherschutz etc. befasst.

Hier eine Statistik über die Arbeit der Arbeitsaufsicht in NRW im Jahre 2016:

Inspektionen (selbst ausgewählt durch die Beamten)	7.633
Inspektionen als Reaktion auf externe Ursachen wie Beschwerden	33.654
Festgestellte Mängel	93.648
Erlass von Anweisungen	245
Einsatz von Zwangsmaßnahmen	34
Verwarnungen	424
Bußgeldverfahren	1.350
Gestellte Strafanträge	72
Erteilte Genehmigungen	34.195

Jährlich kommt es in NRW zu rund 2.400 Beschwerden, von denen 60 % tatsächlich berechtigt sind. 50 % dieser Beschwerden gehen telefonisch ein, 39 % per Email und direkter Post an die Bezirksregierung. 11 % der Beschwerden gehen direkt an die zentrale Stelle in NRW, über eine sogenannte Hotline.

28 % der Beschwerden beziehen sich auf Arbeitszeiten und 22 % auf die Ergonomie am Arbeitsplatz, 17 % betreffen Baustellen. Sämtliche Beschwerden in NRW sind prompt, kompetent und anonym bearbeitet worden. Inspektionsbesuche im Anschluss an eine Beschwerde erfolgen in der Regel ohne vorherige Ankündigung.

Ziel ist die Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten, der Schutz der Öffentlichkeit und ein positives öffentliches Image. Das Beschwerdemanagement wird auch genutzt, um Parameter für weitere Aktionen abzuleiten (einschließlich gezielter Inspektionsbesuche). Vor Ort erfuhren die Evaluationsteams, dass es zu viele Beschwerden gibt und die Ressourcen für proaktive Prüfungen nicht ausreichen.

Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen entscheiden selbständig, welches Unternehmen besucht werden soll und zu welchem Zeitpunkt. In der Regel verwenden die Arbeitsaufsichtsbeamten 3 – 4 Tage pro Woche für Inspektionstätigkeiten und verbringen 1 – 2 Tage in der Woche im Büro, um Berichte zu schreiben und Informationen in das elektronische IFAS-System einzugeben.

Arbeitsaufsichtsbeamte haben keine quantitative Zielvorgabe von jährlich durchzuführenden Inspektionen. In Düsseldorf besucht ein Arbeitsaufsichtsbeamter im Schnitt 3 – 5 Baustellen pro Tag.

Arbeitsaufsichtsbeamte informieren ihren Koordinator / Abteilungsleiter, so dass Doppelarbeit mit anderen Kollegen vermieden wird. Durch die Zuweisung eines geografischen Zuständigkeitsbereichs (innerhalb desselben Regierungsbezirks) wird ebenfalls Doppelarbeit vermieden.

Abteilungsleiter (bzw. ein Aufsichtsbeamte mit koordinierenden Aufgaben) organisieren regelmäßig Teambesprechungen, um die Qualität der Inspektionsarbeit zu bewerten. Zielvereinbarungen, Datenevaluationen und Besprechungen mit den Referatsleitern im Ministerium werden genutzt, um die Leistung des gesamten Personals zu überwachen (einschl. Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten).

Das Zusammentragen von Daten scheint auf Ebene des Landes (NRW) gut zu sein; allerdings tauschen die Länder immer noch keine Daten untereinander aus und haben immer noch Probleme, Daten von den Unfallversicherungsträger zu bekommen, obwohl diese Informationen sinnvoll für eine bessere Einschätzung des Arbeitsschutzes im Land und zur effektiven Planung von Inspektionsbesuchen wären.

In NRW wird das in LASI LV 1 erwähnte Beschwerdemanagementsystem eingesetzt. Die dadurch gewonnenen Informationen werden genutzt, um Parameter für weitere Aktionen abzuleiten.

5.3.3 Prävention, Schutz und Hilfestellung für Arbeitsaufsichtsbeamte

Zusätzlich zu den Inspektionsbesuchen kümmern sich die Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamte in NRW auch um Beratung. Während den Inspektionsbesuchen weisen sie Führungskräfte darauf hin, dass sie die Aufsichtsbeamten und -beamtinnen auch um Unterstützung beim Umgang mit Problemen im betrieblichen Arbeitsschutz bitten können.

Zur Unterstützung der Arbeitsaufsichtsbeamten hat jede Bezirksregierung einen Arbeitsschutzanwalt. Abteilungsleiter organisieren regelmäßige Besprechungen mit ihren Mitarbeitern, um Hilfestellung bei den Vollzugserwartungen und zu üblichen Szenarien zu geben.

Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamte haben darauf hingewiesen, dass in den Verfahren auch beschrieben wird, wie mit Gewalt oder Behinderung bei Betriebsbegehungen umzugehen ist. Ferner wurde eine Risikobewertung durchgeführt, um die Arbeitsaufsichtsbeamten in die Lage zu versetzen, ihre Arbeit so sicher wie möglich ausüben zu können.

Eine Reihe von Netzwerkvorhaben sind bereits ins Leben gerufen worden, um die Sozialpartner zu ermuntern, eine Präventionskultur im Land zu entwickeln, wie „Präventionskonzept NRW“, „Landesinitiative Arbeit gestalten NRW“, „www.gesundes-handwerk.de“, „Umsetzung des Präventionsgesetzes“.

5.3.4 Analyse und Schlussfolgerungen

Zusammenfassend hat das Evaluationsteam zwei wichtige Punkte festgestellt:

Das Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes NRW betreibt komplexe Aktivitäten zur Unterstützung des Arbeitsschutzes im Land. Demzufolge ist NRW in der Lage, im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit einen wissenschaftlichen und wissenschaftsbasierten Ansatz umzusetzen. Über die Errichtung eines vergleichbaren Instituts sollte in allen Ländern nachgedacht werden.

Laut Aussage der Arbeitsaufsichtsbeamten kommt es vor, dass Betriebsräte zwar eingeladen werden, aber nicht an einer Teilnahme an den Inspektionsbesuchen durch die Arbeitsschutzbehörden interessiert sind. Die Leistung des betrieblichen Arbeitsschutzes wird durch die Arbeit von Betriebsräten verstärkt. Aus diesem Grund sollten Projekte zur Zusammenarbeit und Sensibilisierung ins Leben gerufen werden, damit ihre Arbeit verstärkt wird.

5.4 Das Land Brandenburg

5.4.1 Organisation der Arbeitsaufsicht

In Brandenburg ist die für den Vollzug der Arbeitsschutzgesetzgebung zuständige Behörde das LAVG, das Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit. Diese Behörde ist ebenfalls verantwortlich für den Vollzug von Vorschriften zur sicheren technischen Gestaltung.

Das LAVG untersteht dem Landesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (MASGF) als Referat Arbeitsschutz und Produktsicherheit innerhalb der Abteilung Arbeit im Ministerium. Das Referat Arbeitsschutz und Produktsicherheit definiert die Arbeitsschutzpolitik, die entsprechenden Strategien und Ziele.

Grundlage für die Errichtung des LAVG ist das Landesorganisationsgesetz. In diesem Gesetz werden die Gliederung und die Verteilung der Zuständigkeiten auf die Landesbehörden festgelegt.

Neben der Aufsichtstätigkeit veröffentlicht das LAVG auch Informationen und Hilfen für Arbeitgeber, Beschäftigte und ihre Vertreter, Hersteller, Lieferanten und Verbraucher über mögliche Risiken und Maßnahmen zur Beseitigung bzw. Verringerung dieser Risiken.

Die Abteilung Arbeitsschutz im LAVG umfasst eine Abteilung Zentrale Dienste und eine Abteilung Überwachung.

Zur Abteilung Zentrale Dienste gehören die Bereiche Organisation, Justizariat, Öffentlichkeitsarbeit, Informationscenter sowie die Dezernate Z1 und Z2, die sich besonderen Tätigkeiten im Bereich von Sicherheit und Gesundheit widmen. So besteht Z1 aus Experten für Arbeitsgestaltung, Marktüberwachung, technischer, biologischer, physikalischer und chemischer Gefahrenschutz und Z2 aus Experten in Arbeitsmedizin und Psychologie. Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen können sich an diese Bereiche mit Fragen

wenden.

Die Abteilung Überwachung ist mit den Aufgaben der Vollzugsüberwachung betraut und in drei gleichgroße Regionalbereiche Ost, West und Süd eingeteilt. In jedem dieser Regionalbereiche gibt es zwei Dezernate, eines für die sozialen Aspekte des Arbeitsschutzes (Verordnungen für junge Beschäftigte, Schwangere, Arbeitszeit etc.), betriebliche Sicherheit und Marktüberwachung, das andere für Chemikalienschutz, medizinische Geräte, Strahlung, Ergonomie und Verkehrssicherheit. In jedem Dezernat gibt es einen Leiter, wobei jeweils ein Leiter koordinierende Aufgaben übernimmt.

Die Zahlen zur Personalausstattung zeigen, dass die Zahl der Arbeitsschutzinspektoren in Brandenburg deutlich zurückgegangen ist. Betrachtet man die Zahlen für den Zeitraum 2010-2016, so sieht man, dass die Anzahl der Inspektoren um mehr als 40 % zurückgegangen ist.

Jahr	Anzahl Aufsichtsbeamte Arbeitsschutz (VZÄ)
2010	90,0
2011	83,0
2012	80,9
2013	72,8
2014	63,6
2015	58,0
2016	52,5

Die Zahl der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten wird in „Vollzeitäquivalenten“ (VZÄ) ausgedrückt. Dies ist das Ergebnis der Berechnung von Arbeitszeit für Arbeiten des Arbeitsschutzes (einschl. Überprüfung der Bestimmungen zu Arbeitszeit, Fahr- und Ruhezeiten, ohne Zeiten für Aufgaben der Marktüberwachung).

Im Vergleich zu 2004 hat sich das Verhältnis von Betrieben und Beschäftigten pro Aufsichtsbeamten fast verdreifacht.

5.4.2 Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten

5.4.2.1 Einstellung und Auswahl

Das Evaluationsteam wurde darüber informiert, dass das LAVG in jüngster Vergangenheit seine Einstellungspolitik eingeschränkt hat, mittlerweile liegt das Einstellungsniveau bei rund drei Aufsichtsbeamten in zwei Jahren.

Das Gleichstellungsgesetz in Brandenburg sieht hinsichtlich Geschlechtergleichstellung vor, dass Frauen, bei gleichen Qualifikationen, bevorzugt behandelt werden müssen, und zwar dort, wo ein Frauenanteil von 50 % noch nicht erreicht ist. Im Jahre 2016 waren 51 % von 52,5 VZÄ-Inspektoren Frauen und 49 % Männer.

5.4.2.2 Ausbildung und Unterstützung

Das LAVG hat das Evaluationsteam ausführlich über die Ausbildung der Inspektoren informiert. Demnach dauert die Erstausbildung zwei Jahre und umfasst neben theoretischen und praktischen Themen auch eine Prüfung aus mehreren Teilen.

Das Land Brandenburg kooperiert mit sechs weiteren Ländern im Rahmen eines Netzwerks für theoretische Ausbildung. Die Kooperation erstreckt sich auf die Gestaltung von Teilen des Inhalts und die Bereitstellung von Dozenten. Darüber hinaus ist Brandenburg für die Koordinierung des Netzwerks zuständig, dazu gehören Inhalte, Lernziele, Materialien und die Organisation der Lehrgänge.

Während der praktischen Ausbildung führen die Anwärter Inspektionsbesuche zur Probe in Unternehmen und auf Baustellen durch, dies unter Anleitung eines Ausbilders und des Ausbildungsleiters. Sie erstellen ebenfalls die Dokumentation zur Inspektion, wie Briefe, Anordnungen oder Geldbußen, und besuchen andere Behörden und Unfallversicherungsträger.

In Theorie und Praxis werden ebenfalls Themen wie seelische Belastung und ergonomische Arbeitsgestaltung angesprochen.

Die Anwärter müssen zum Abschluss der Ausbildung vier schriftliche und eine mündliche Prüfung ablegen. Ein Prüfungsausschuss aus fünf Mitgliedern und fünf Ersatzmitgliedern bewertet die Prüfungen.

Hinsichtlich der beruflichen Ausbildung der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten wurde das Evaluationsteam darüber informiert, dass jährlich ein Ausbildungsplan verabschiedet wird und dass die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte mindestens 10 Kursstunden zu verschiedenen Themen besuchen. Dies entspricht den Bestimmungen einer internen Verordnung.

5.4.2.3 Unparteilichkeit

Die Zuweisung von Arbeit auf die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte erfolgt im Wesentlichen auf Basis einer Liste mit zugewiesenen Betrieben und den Arten von Arbeitsschutzrisiken am Arbeitsplatz.

Für gewöhnlich rotieren Aufsichtsbeamte und -beamtinnen in ihren Bereichen nicht nach einer bestimmten Anzahl von Jahren.

Die Kontrolle und Qualitätssicherung des Aufsichtshandelns liegt in der Verantwortung der Leitung der Abteilung Arbeitsschutz im LAVG. Die Leitung gewährleistet die ordnungsgemäße Umsetzung der Vollzugsaufgaben über verschiedene Instrumente der Kontrolle, wie Reporting und zufällige Überprüfungen.

Aufsichtsbeamtinnen und -beamte des LAVG sind Angehörige des öffentlichen Dienstes.

5.4.2.4 Arbeitsverteilung unter den Aufsichtsbeamten

Bei der Präsentation in der Abteilung Zentrale Dienste des LAVG war die Rede von drei verschiedenen Vollzugsaufgaben eines Aufsichtsbeamten: grundlegender, interdisziplinärer und besonderer Art. Je nach Schwierigkeitsgrad unterscheiden sich diese Aufgaben voneinander.

Für die besonderen Aufgaben sind Spezialwissen und Erfahrung aufgrund des erhöhten Schwierigkeitsgrad in ausgewählten Bereichen erforderlich. Daher sind diese besonderen Aufgaben Aufsichtsbeamten höheren Ranges in der Arbeitsaufsichtsbehörde vorbehalten.

Für interdisziplinäre Aufgaben sind Wissen und Erfahrung notwendig, die über die Anforderungen an das Lösen von einfachen Aufgaben hinausgehen, ohne dass dies an das Niveau heranreicht, das für besondere Aufgaben verlangt wird. Diese werden in der Regel höheren Aufsichtsbeamten mit viel Erfahrung anvertraut.

Auf Basis der Informationen, die das Evaluationsteam erhalten hat, beruht die Aufgabenbeschreibung und deren geeignete Zuweisung an das Aufsichtspersonal auf einer internen Verwaltungsverordnung.

Ein interessanter Aspekt in der Maßnahmenplanung im LAVG ist der Einsatz des IT-Systems (IFAS) für eine risikoorientierte Auswahl der Aufsichtsziele. Zu Beginn eines Jahres erhalten die Aufsichtsbeamte eine Liste mit Betrieben, die innerhalb des Jahres im Rahmen der regulären Inspektionsbesuche zu besuchen sind. Die Auswahl beruht auf den Systemdaten, wie die Größe des Unternehmens, das Ausmaß der möglichen Gefahr, die bereits in der Vergangenheit festgestellten Mängel in AS-Maßnahmen und weitere im IFAS abgelegte Erkenntnisse. Als Stärkung der Koordinierung geht diese Liste auch an die Unfallversicherungsträger. Die Koordinierung mit den Unfallversicherungsträgern scheint noch nicht mehr als diese Liste zu umfassen.

Wieviel Zeit Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen mit den jeweiligen Phasen eines Inspektionsbesuchs verbracht haben, lässt sich über IFAS abfragen.

Was den Anteil an proaktiven und reaktiven Handlungen angeht, so galten 34 % der Zeit im Jahr 2016 den proaktiven Besuchen. Dies schlüsselt sich wie folgt auf: 24 % für die risikoorientierte Überwachung, 7 % für die Arbeitsprogramme der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie und 3 % für die Kernaktivitäten im Land Brandenburg.

Die LASI LV 1 zu Überwachungs- und Beratungstätigkeit ist in Brandenburg in Form eines Erlasses der obersten Arbeitsschutzbehörde (Ministerium) umgesetzt worden.

5.4.2.5 Ressourcen

In der Regel verbringt ein Arbeitsaufsichtsbeamter pro Woche 2-3 Tage im Büro (Vorbereitung der Besuchstermine, Erstellen von Berichten, Teilnahme an Besprechungen, Beratung, etc.) und zwei Tage in Unternehmen für die Durchführung von Inspektionsbesuchen.

Alle Büros sind mit Desktop-Computern, Telefon, Internet, Druckern, Scannern etc. ausgestattet.

Allerdings wird nur wenigen Beamten ein Laptop oder Mobiltelefon zur Verfügung gestellt. Auch Telearbeit ist für die meisten nicht möglich, da sie von Zuhause keinen Zugang zu Datenbanken und dem IT-System haben.

Notwendige und tatsächlich getätigte Ausgaben für Reisen, Unterkunft oder den dienstlichen Einsatz von privaten Kraftfahrzeugen werden den Aufsichtsbeamtinnen und -beamten vollständig erstattet. Sie können auch einige Dienstwagen der Landesverwaltung nutzen.

5.4.3 Prävention, Schutz und Hilfestellung für Arbeitsaufsichtsbeamte

Das LAVG hat zu den möglichen Risiken in Verbindung mit der Überwachungstätigkeit der Aufsichtsbeamten eine Risikobeurteilung durchgeführt und die entsprechenden Arbeitsschutzmaßnahmen zur Risikovermeidung definiert.

Zu diesen Maßnahmen gehören die Sicherheit der genutzten Verkehrsmittel, die Bereitstellung von angemessener persönlicher Schutzausrüstung für die Beamten und organisatorische und verhaltenstechnische Maßnahmen für besondere Situationen.

Das Evaluationsteam erfuhr, dass es in den letzten 20 Jahren nicht zu Fällen von Gewalt gegen Aufsichtspersonal gekommen ist und dass auch Fälle von Behinderungen selten sind. Auch wenn das LAVG weder ein Verfahren noch Leitlinien für Aufsichtspersonal zum Umgang bei Gewalt oder Behinderung während der Inspektionen schriftlich niedergelegt hat, werden alle Arbeitsaufsichtsbeamte in Kommunikationstechniken ausgebildet, die sich für das Deeskalieren von Konflikten nützlich erweisen können. Bei Problemen in Verbindung zu gewalttätigen Handlungen lautet die Verhaltensregel für die Aufsichtsbeamten, sich an die Polizei zu wenden.

Kommt es zu derartigen Vorfällen haben die betroffenen Aufsichtsbeamten die Möglichkeit, sich individuelle Hilfe zu holen. Hierfür gab es allerdings in den letzten Jahren keine Nachfrage.

Ferner sind die Beamten gegen Unfälle und Schäden versichert.

Für den Fall von Gerichtsverfahren in Bezug auf Inspektionshandeln können sie Rechtshilfe im Rahmen der Fürsorgepflicht des Landes beantragen.

5.4.4 Analyse und Schlussfolgerungen

Das Evaluationsteam hat einige starke Punkte identifiziert, die hervorgehoben werden müssen:

- Ein ausgeklügeltes System für die Planung und Zielgerichtetheit von Inspektionen auf Grundlage eines risikoorientierten Ansatzes
- Eine überdurchschnittliche hohe Anzahl an proaktiven Handlungen
- Fortgeschrittene Tools und Methoden für die Leistungsbeurteilung
- Unterstützung von Spezialisten für das Aufsichtspersonal
- Kompetentes, professionelles und fähiges Personal

Allerdings sind wir besorgt über die Entwicklung der Neueinstellungen von Arbeitsaufsichtsbeamten seit der letzten SLIC-Evaluation. Hinzu kommt, dass sich die Anzahl von Betrieben und Beschäftigten je Arbeitsaufsichtsbeamter im Zeitraum 2004 – 2016 verdreifacht hat, wohingegen die Anzahl der Inspektionsbesuche entsprechend abgenommen hat.

Das Evaluationsteam hatte den Eindruck, dass die Arbeitsbelastung durch andere Tätigkeiten wie Marktüberwachung, Antragsbearbeitung etc. es den Arbeitsaufsichtsbeamten in manchen Fällen erschwert, mehr Zeit auf Inspektionsbesuche in Sachen Arbeitsschutz zu verwenden. Leider war es nicht möglich, ausreichend Informationen zu bekommen, um in der Lage zu sein, das relative Gewicht dieser anderen Tätigkeiten in der Arbeit der Arbeitsaufsichtsbeamten einzuschätzen.

Im Hinblick auf die Abstimmung mit den Unfallversicherungsträgern hat das Evaluationsteam erfahren, dass auf Länderebene eine Rahmenvereinbarung unterzeichnet wurde. Allerdings reichen die bisherigen Umsetzungsmaßnahmen nicht aus – dies führt zu Schwächen beim Erfahrungsaustausch. Wir gehen daher davon aus, dass es hier noch Verbesserungspotenzial gibt.

5.5 Das Land Hessen

Bei rund 7.000.000 Einwohner hatte das Land Hessen im Jahr 2016 rund 3.054.800 Beschäftigte und 165.620 Unternehmen. Selbständige sind in dieser Zahl nicht miteingeschlossen, da sie nicht in die Zuständigkeit der Arbeitsaufsicht fallen.

5.5.1 Organisation der Arbeitsaufsicht

Die zweistufige Verwaltung in Hessen übernimmt die Aufgaben des betrieblichen Arbeitsschutzes und der Produktsicherheit. Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration (HMSI) ist die obere Aufsichtsbehörde im Land.

In der Abteilung III „Arbeit“ sind die Fachreferate III 1 – III 4 für die fachliche Steuerung und die politische Kontrolle im Bereich von Arbeitsschutz und Produktsicherheit zuständig. Rund 45 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gehören zur Abteilung III.

Die vorgenannten Fachreferate überwachen die Dezernate in Sachen Arbeitsschutz sowie die Fachzentren der Regierungspräsidien.

Des Weiteren beraten sie die Ministeriumsleitung zu allen Fragen im Zusammenhang mit Sicherheit und Gesundheitsschutz, Produktsicherheit und Medizinprodukten; weiterhin begleiten sie Gesetzgebungsprozesse auf Ebene des Landes, des Bundes und der EU.

Die Überwachung des Vollzugs der Arbeitsschutzgesetze liegt bei den Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel, in insgesamt sieben Dezernaten.

Die Dienstaufsicht, das beinhaltet z.B. die Ressourcensteuerung (Personal, Dienstwagen etc.) fällt in die Zuständigkeit des Innenministeriums.

Die hierarchische Prüfung der Arbeitsaufsichtsämter erfolgt durch ein differenziertes System von Zielvereinbarungen. Basierend auf dem Produkthaushalt „Arbeit“ erfolgt die Steuerung durch das HMSI.

Seit 2015 beruht die Überwachung auf ergebnisorientierten Zielen, wie beispielsweise die Anzahl der besuchten Betriebe, die Begehung von Baustellen, die Prüfung von Arbeitszeiten von Berufskraftfahrern etc. Mit diesen Zielen möchte das HMSI als Aufsichtsbehörde die Absicht des Arbeitsschutzgesetzes verwirklichen. Dies bestimmt einerseits den Rahmen für konzentrierte und zielgerichtete Tätigkeiten der drei Regierungspräsidien und andererseits ist es die Grundlage für eine eigenständige Planung des Produkthaushalts für die drei Regierungspräsidien für Arbeitsschutz und Marktüberwachung.

Die Ziele legen die Quantität und Qualität der Arbeitsschutzmaßnahmen fest und sind gleichzeitig mit den vier fachpolitischen Schwerpunkten der aktuellen Legislaturperiode in Hessen mit den Titeln Sichere Arbeitsplätze, Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie, Kampf dem Krebs am Arbeitsplatz und Vielfalt am Arbeitsplatz verbunden.

Ziel dieses Konzepts ist es, den Regierungspräsidien und ihrem Personal für Inspektionsbesuche in Betrieben mehr formale Sicherheit (anstelle von Projekten mit starrem Inhalt und Zeitplan) und gleichzeitig Möglichkeiten zur Evaluierung und Auslegung von Daten unter Hinzuziehung von standardisierten Datenformaten für Berichte und Dokumentation zu geben.

Die Definition von Zielen basiert auf dem Konzept der strukturierten Betriebsüberwachung mit Modulen, wie einem „Pflichtmodul“ (Organisation von Sicherheit und Gesundheit – Risikomanagement) und optionalen Fachmodulen (zu verschiedenen Fragenkomplexen mit Vorgabedokumenten z.B. Personaleinrichtungen auf Baustellen, Asbest etc.).

Sämtliche Vorgabedokumente sind im APH-Teamraum erhältlich, einer Datenaustauschplattform (Sharepoint Server) der obersten Aufsichtsbehörde für Arbeitsschutz und Produktsicherheit in Hessen.

Ein Inspektionsbesuch in Betrieben mit strukturierter Vorgabe liefert eine Bewertungsgrundlage für verantwortungsvolle Planbedarfe an Personalressourcen auf Seiten der Arbeitsaufsichtsämter.

Die drei Regierungspräsidien haben eine Vielzahl an gesetzlichen Aufgaben in verschiedenen Bereichen zu erledigen.

Zu den Zuständigkeiten der verschiedenen Aufsichtsämter in Hessen gehören der betriebliche Arbeitsschutz, die Marktüberwachung und die medizinischen Geräte / Röntgenstrahlungsschutz / Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung.

Im Regierungspräsidium Darmstadt hat das Evaluationsteam drei Tage verbracht. Hier ist der betriebliche Arbeitsschutz in die Abteilung „Arbeitsschutz und Umwelt“ integriert. Dieser Abteilung sind die drei Arbeitsschutzdezernate in Darmstadt, Wiesbaden und Frankfurt zugeordnet.

Laut HSMI Bericht 2015 konnten sich die Arbeitsschutzbehörden auf 237.12 Vollzeiteinheiten⁶ an Arbeitsaufsichtsbeamten im Jahr 2015 verlassen. 151.37 davon waren Vollzeiteinheiten für die Durchführung von Arbeitsschutzaufgaben. Diese machen 64 % aller Arbeitsaufsichtsbeamten in den Arbeitssicherheitsbehörden des Landes Hessen aus.

Vollzeitäquivalente Arbeitsaufsicht in Prozent:

	2016	2015	2014
Arbeitsschutzaufgaben	150	151	149
Andere Aufgaben	<i>Nicht bekannt</i>	86	94

Die Statistik zeigt, dass die ILO Benchmark mit einem Verhältnis von 1 Arbeitsaufsichtsbeamten pro 10.000 Beschäftigten nicht erreicht wird. 2016 lag dieses Verhältnis bei 1 Vollzeitbeamten auf 20.365 Beschäftigte. Die einzelnen Aufsichtsbeamten aus Darmstadt, Wiesbaden und Frankfurt, denen das Evaluationsteam während der Evaluationswoche zugeteilt worden war, bestätigten ebenfalls diesen Eindruck. Hessen erreicht diese ILO-Benchmark demnach nicht. Die Daten bis 2013 zeigen Personen, die für alle zugewiesenen Aufgaben tätig sind. Diese Zahlen sind nicht mit den Zahlen für den Zeitraum 2014-2016 vergleichbar.

Im Jahre 2009 hat das Hessische Aufsichtsamt ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) eingeführt. Dieses System beruht auf der Norm DIN EN ISO 9001 und verfolgt die folgenden wesentlichen Ziele:

- Gewährleisten eines einheitlichen Verwaltungssystems in Hessen
- Pünktliches und wirkungsvolles Handeln der Verwaltung
- Effizienzsteigerung der APH durch einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess

⁶ Vollzeiteinheiten sind alle Vollzeitbeschäftigten und Teilzeitbeschäftigten, deren Arbeitszeit in Vollzeitarbeitsplätze umgerechnet wurde.

- Sicherstellen der Kompetenz und Motivation der Beschäftigten durch gezielte Aus- und Weiterbildung.

5.5.2 Kompetenzen und Unabhängigkeit der Arbeitsaufsichtsbeamten

Man unterscheidet drei Fälle der Inspektionsbesuche: eigeninitiativ, als Teil von Kampagnen oder aus Anlass eines Vorfalls. Die meisten Inspektionen, die von den Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten durchgeführt wurden, waren eigeninitiativ. Eine Inspektion gliedert sich in folgende Schritte:

- Auswahl der zu besuchenden Unternehmen (mit Hilfe von RSA, einer rechnergestützten Steuerung der Aufsichtstätigkeit)
- Vorbereitung der Inspektion
- Terminvereinbarung mit dem Unternehmen (fakultativ)
- Inspektionsbesuch (Arbeitsaufsichtsbeamte sollen die betriebliche Arbeitsschutzorganisation, die Gefährdungsbeurteilung und die Einhaltung von Vorschriften vor Ort prüfen)
- Dokumentation (Anforderungen für die IFAS-Dokumentation, Schreiben an das Unternehmen mit dem Besichtigungsbericht, Beurteilung des Risikopotenzials des Unternehmens für RSA)
- Kontrollbesuch
- Vollzugsmaßnahmen wie Anordnungen, Geldbußen (wenn erforderlich)

In der Regel ist die Schreibtischarbeit den Inspektionen vorgelagert. Sie ist sehr vielfältig und umfasst auch die Beantwortung von Fragen (üblicherweise am Telefon oder per E-Mail), Bearbeitung von Beschwerden, von gesetzlichen Meldungen (z.B. im Falle der Beschäftigung einer schwangeren Mutter, Umgang mit Asbest, Bauarbeiten etc.), Genehmigungen (wie Ausnahmen von bestimmten Vorschriften der Gefahrstoffverordnung oder dem Mutterschutzgesetz), Genehmigung für bestimmte Anlagen (Betriebssicherheitsverordnung), Genehmigung von Sonntagsarbeit (Arbeitszeitgesetz) etc.

Häufig besteht die Arbeit in der Prüfung, ob alle erforderlichen Informationen vorliegen und mündet in eine anschließende Kontrolle vor Ort.

Eine Inspektion mit strukturierter Vorgabe dauert im Mittelwert 2,5 Tage (0,5 Tage Begehung im Betrieb und 2 Tage Vorbereitung, Dokumentation und Vollzugsmaßnahmen). Reaktive Inspektionen, bei denen es nur um den verursachenden Anlass geht (wie z.B. ein Arbeitsunfall), dauern im Mittel 1 Tag.

Aufsichtsbeamte müssen hoch eingestufte Unternehmen der RSA-Liste besuchen. Dies ist eine *rechnergestützte Steuerung der Aufsichtstätigkeit* und wird in Hessen seit ihrer Einführung im Jahr 2010 für die risikoorientierte Inspektion genutzt.

Dank dieses Verfahrens können Prioritäten festgelegt werden, nach denen Prüfungen ausgeführt werden. Folgende Kriterien werden für die Einstufung der Unternehmen herangezogen:

- Risiko (Standardwert gemäß Branche, NACE-Schlüssel), Beurteilung im Anschluss an den Inspektionsbesuch auf Basis des Arbeitsschutzmanagements und der Gefährdungsbeurteilung des Unternehmens (Wahlmöglichkeit von 5 Risikoklassen)
- Anzahl der Beschäftigten
- Zeitraum seit der letzten Inspektion

Die betriebliche Kontrolle wird mittels Datenverarbeitung und Unterstützung durch IFAS (Informationssystem für den Arbeitsschutz) überwacht. IFAS zusammen mit dem RSA-Modul ermöglicht eine risikoorientierte Auswahl der zu besuchenden Unternehmen.

Auf der RSA-Liste sind die Standorte von Unternehmen in Abhängigkeit von betrieblichen Risiken, Unternehmensgröße und letztem Inspektionsbesuch eingestuft. Die grundlegende Risikoeinstufung der Branchen ist vom LASI verabschiedet worden und gilt in allen Bundesländern.

Im Falle **spezieller** Programme kann die Liste im Hinblick auf **spezifische** Risiken und/oder Branchen gestaltet werden. Diese **spezifische** Liste hat Vorrang vor der allgemeinen Liste. Je nach ihren Selektionskriterien werden im Falle spezieller Kampagnen spezifische (konkrete) Einstufungslisten erstellt, die berücksichtigt werden müssen.

5.5.2.1 Einstellung und Auswahl

Im Regierungspräsidium Darmstadt gibt es drei Möglichkeiten für die Laufbahn eines Arbeitsaufsichtsbeamten/einer Arbeitsaufsichtsbeamtin: den mittleren, gehobenen und höheren Dienst.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Basisqualifikation für die Ausbildung:

	Basisqualifikation	Dauer Ausbildung	Theorie	Prüfung	Abschlussprüfung
Mittlerer Dienst	Techniker, Meister	1 Jahr	350 h	Ja	Ja
Gehobener Dienst	B.A.	1,5 Jahre	500 h	Ja	Ja
Höherer Dienst	M.A.	2 Jahre	650 h	Ja	Ja

Im Jahr 2015 befanden sich drei Anwärter auf die Position eines Arbeitsaufsichtsbeamten im höheren Dienst (eine davon eine Frau) in Ausbildung.

Alle Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten müssen einen Eid ablegen, dass sie das Gesetz befolgen, unparteiisch und unbestechlich sind.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) gilt im Bundesland Hessen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz AGG ist ein Bundesgesetz „zur Vermeidung und Beseitigung von Benachteiligung aus Gründen des (...) Geschlechts, (...) einer Behinderung, Alter oder sexueller Identität“. Das Regierungspräsidium Darmstadt hat eine Vertreterin beschäftigt, die dafür zuständig ist, die Einhaltung dieses Gesetzes zu überwachen. Darüber hinaus tritt sie für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie für eine Beseitigung der Unterrepräsentanz von Frauen im öffentlichen Dienst ein.

Zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie bietet das Regierungspräsidium Darmstadt unterschiedliche Arbeitszeitmodelle und auch die Möglichkeit einer Teilzeitbeschäftigung an.

In jedem Regierungspräsidium gibt es eine Behindertenvertretung, die bei Einstellungsverfahren eingeschaltet werden muss.

5.5.2.2 Ausbildung und Unterstützung

Es gibt zwei Ebenen der Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten:

1. Die Basisausbildung, die mit dem abschließenden Staatsexamen zum offiziellen Arbeitsaufsichtsbeamten endet.

2. Die berufsbegleitende Weiterbildung: diese Seminare werden entweder vom Ministerium, der regionalen Verwaltung oder von externen Einrichtungen angeboten. Die Ausbildungsthemen hängen von den individuellen Bedürfnissen der Beamten ab.

Zu den Ausbildungsthemen gibt es keine Überwachung bzw. keine zentrale Berichterstattung.

Neben den unterschiedlichen Gesetzestexten gehören auch Themen wie Anlagen- und Gerätesicherheit, betriebliches Arbeitsschutzmanagement, Humanisierung der Arbeit, Soft Skills und methodische Kompetenzen zu den vielen hierbei vermittelten Themen.

Während der Evaluationswoche in Hessen haben wir von zwei Dezernaten Informationen erhalten:

In Darmstadt ist es beispielsweise so, dass die Verantwortlichen betonen, dass die Ausbildung von neuen Arbeitsaufsichtsbeamten viel Zeit in Anspruch nimmt. Das Phänomen des demografischen Wandels ist sehr ausgeprägt. Im Falle von Pensionierungen werden die Stellen nicht zeitgerecht wiederbesetzt. Dies führt dazu, dass es keinen Wissenstransfer des Arbeitsaufsichtsbeamten gibt und daher wertvolle und nützliche Informationen verlorengehen. Die praktische Ausbildung findet im Dezernat Arbeitsschutz statt.

In Wiesbaden wurde das Evaluationsteam über das Personal-Entwicklungskonzept informiert. Hier haben Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamte die Möglichkeit, für den Zeitraum von 6 Monaten in einem anderen Regierungspräsidium in anderen Bereichen ausgebildet zu werden. Diese 6-monatige Abordnung ist eine Maßnahme der individuellen Personal-Entwicklung. Dieser Teil ist nicht für alle Aufsichtsbeamten vorgeschrieben.

5.5.2.3 Unparteilichkeit

Sämtliche Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen, mit denen das Evaluationsteam gemeinsam Unternehmen bzw. in Darmstadt eine Baustelle besucht hat, waren gründlich und sehr professionell während der Durchführung der Besuche vor Ort. Die Aufsichtsbeamten haben den Zweck und den Grund für die Inspektion gut erläutert. In Wiesbaden und Frankfurt nutzen die Beamten einen Interview-Leitfaden, genannt „ASCAsys-Instrumentarium“. Dieses Dokument ist für die Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen eine Hilfe bei proaktiven und reaktiven Inspektionen mit Systemprüfungen.

Die Kompetenzen eines Aufsichtsbeamten im Arbeitsschutz sind sehr weit gefächert und viele Fähigkeiten sind gefordert. Dies erschwert die Personalgewinnung und auch der innerbetriebliche Funktionswechsel stellt sich schwierig dar. Bereits im letzten SLIC-Bericht ist dieser Umstand kritisiert worden. Bislang ist keine Form einer Rotation oder eine andere Methode zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und Objektivität der Aufsichtsämter eingeführt worden.

Als Beispiel Wiesbaden:

Wenn ein Arbeitsaufsichtsbeamter Gefahr läuft parteiisch zu sein, kann er den Fall an einen Kollegen übergeben, um so Neutralität und Unabhängigkeit zu wahren.

5.5.2.4 Ressourcen

Im Regierungspräsidium Darmstadt sind die Sachmittel im Allgemeinen gut verteilt. Aufsichtsbeamte und -beamtinnen sind mit angemessenen Tools und persönlicher Schutzausrüstung ausgestattet.

In Frankfurt stellte das Evaluationsteam Anomalien fest. Hier haben die Aufsichtsbeamten kein Diensthandy und Telearbeit wird als unattraktiv angesehen.

Aufsichtsbeamtinnen und -beamte, die zum Regierungspräsidium Darmstadt gehören, können die öffentlichen Verkehrsmittel nutzen. Sie bekommen alle einen Dienstwagen gestellt, der mit entsprechender Sicherheitsausstattung ausgestattet ist. Aufsichtsbeamte dürfen ihren eigenen Wagen nutzen. In diesem Fall bekommen sie eine Kilometerpauschale in Höhe von 0,37 Euro. Alle Insassen sind versichert.

Die Aufsichtsbeamten, die in Hessen das Evaluationsteam begleitet haben, nutzen während ihrer Inspektionsbesuche weder Laptops noch Tablets. Die hierfür genannten Gründe sind zahlreich: langsames System (der Aufbau einer Online-Verbindung über VPN zum Server dauert lange), häufige Nutzung von externen Speichermedien (USB-Sticks) und das hohe Sicherheitsniveau (Schutz vor externen Angriffen). Hinzu kommt, dass die Beamten einfach keinen Nutzen darin gesehen haben.

5.5.2.5 Verteilung der Aufgaben an das Aufsichtspersonal

In der Ausübung ihrer Tätigkeit verfügen die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte über Ermessensspielräume. Die Maßnahmen, die sie veranlassen, sollen geeignet, notwendig und in ihrer Wirkung so moderat wie möglich sein, um die Ziele wirkungsvoll zu erreichen. Die einzigen praktischen Einschränkungen im Ermessensspielraum der Aufsichtsbeamten könnten sich dann ergeben, wenn ein Arbeitsplan – in seiner Gesamtheit oder in Teilen – als Reaktion auf eine breite Initiative oder Kampagne (z.B. LASI oder EU) erstellt wurde. In diesen Fällen kann es zu einer Vorauswahl der betreffenden Industriebranchen, zu prüfenden Themen oder Gefährdungen oder sogar der zu besuchenden Standorte kommen.

Für gewöhnlich sind die Aufsichtsbeamten bei einer Begehung allein. Allerdings gibt es auch Situationen, in denen die Begleitung durch einen weiteren Beamten erlaubt bzw. sogar sinnvoll ist, wenn beispielsweise ein Spezialist oder ein Augenzeuge sinnvoll oder sogar notwendig erscheint.

Weitere Fälle beziehen sich auf die berufliche Ausbildung und auf Inspektionen, die durchgeführt werden, um herauszufinden, ob das Arbeitsschutzmanagementsystem des Unternehmens zertifiziert werden kann. Während der Evaluation in Frankfurt wurde das Team von zwei Aufsichtsbeamten begleitet. Grund hierfür war die gegenseitige Sicherung durch zwei Aufsichtsbeamte im Hinblick auf ihre Verantwortung für den „Industriepark Höchst“. Nachfolgend die Anzahl der Tätigkeiten der 150 Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen in der hessischen Arbeitsaufsicht im Jahr 2016:

• Inspektionen (darunter 6.638 in Unternehmen und 5.725 außerhalb von Unternehmen)	12.363
• Besuchte Unternehmen	4.809
• Anz. Berichte/Meldungen im Anschluss an Inspektionen	4.064
• Festgestellte Mängel	42.431
• Vollstreckbare Anordnungen	443
• Vollstreckbare Anordnungen mit Zwangsmaßnahmen	10
• Bußgelder	4.199
• Höhe der Bußgelder	2.565.243
• Gesamtbetrag Bußgelder ohne Fahrzeit	303.008
• Straftaten	26
• Gutachten	2.464
• Beratung	685

Die Zahlen für das Jahr 2015 (151 Arbeitsaufsichtsbeamte) und 2014 (149 Arbeitsaufsichtsbeamte) sind Gegenstand von Kapitel 7.3 „Maßnahme im Anschluss an eine Inspektion“. Die Zahlen für den Zeitraum 2014 – 2016 offenbaren die folgenden interessanten Fakten:

Schaut man sich die Anzahl der Inspektionen im Jahr 2014 mit einem Beamten weniger an, so sieht man, dass die Anzahl der Inspektionen um 17,67 % auf 14.548 Einheiten angestiegen ist. Und umgekehrt, die festgestellten Mängel in Höhe von 42.431 Einheiten im Jahr 2016 waren um 20,41 % höher als im Jahr 2014, während die Beratungen in Höhe von 1.160 Einheiten 2014 1,7-mal höher waren als im Jahr 2016 und 2,38-mal höher als im Jahr 2015, und dies trotz geringerem Personal.

Inspektionsbesuche im Anschluss an Beschwerden werden in der Regel nicht angekündigt.

5.5.3 Prävention, Schutz und Hilfe für Arbeitsaufsichtsbeamte

Zu den Risiken in Verbindung mit der Arbeit von Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten gehören Konflikte mit Menschen und Risiken aus dem Tätigkeitsfeld der besuchten Unternehmen. Das Regierungspräsidium Darmstadt legt großen Wert auf eine Gefährdungsbeurteilung.

Sicherheitsschuhe und persönliche Schutzausrüstung werden allen Beamten zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus stehen ihnen Dienstwagen zur Verfügung. In Frankfurt gibt es beispielsweise einen Fuhrpark von 10 Fahrzeugen für rund 400 Beschäftigte.

Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen besitzen ferner einen Ausweis, der sie berechtigt, ein Unternehmen zu jeder Zeit zu betreten.

In Darmstadt erfuhr das Team, dass die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte bei Gewalt die Polizei um Hilfe und/oder Beistand rufen können. Bei verbalen Übergriffen werden präventive Maßnahmen (wie Löschung der Nummer aus dem Telefonbuch, Auskunftssperre oder Bereitstellung von Pfefferspray) ergriffen; psychologische Unterstützung erhalten die Aufsichtsbeamten nach Untersuchung eines tödlichen Unfalls.

Dennoch gibt es keine allgemeine Leitlinie oder Verfahren für Aufsichtsbeamten, wie sie mit Gewalt oder Behinderung während ihrer Besuche von Betrieben umgehen sollen. In den drei Regierungspräsidien bestehen lokale Verfahrensanweisungen.

Vor Gericht werden Aufsichtsbeamte durch eine interne Rechtsabteilung geschützt und unterstützt.

5.5.4 Analyse und Schlussfolgerungen

Das installierte Qualitätsmanagementsystem vereinheitlicht die Arbeit der Aufsichtsbeamten und -beamtinnen. In der IFAS-Datenbank gibt es standardisierte Module, die die Arbeit der Aufsichtsbeamten erleichtern. Das Leitdokument ASCSsys ist für die Durchführung der Aufgaben hilfreich. Unterstützend wirkt auch der Umstand, dass die GDA seit der letzten Evaluation in das IFAS-System integriert worden ist. Die Handlungen der Aufsichtsbeamten werden von ihnen selbst in der IFAS-Datenbank dokumentiert.

Das QMS stärkt den Entscheidungsprozess der Aufsichtsbeamten und kann daher als ein sinnvoller Bestandteil der Aufsichtsarbeit angesehen werden.

Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), das die Erreichung der jährlichen Ziele überwacht, hat Zugang zu dieser Datenbank.

Hinsichtlich des Verhältnisses an proaktiven zu reaktiven Tätigkeiten wurde das Evaluationsteam vom HMSI darüber informiert, dass dieses ausgewogen sei (50/50).

Zahlen aus dem Hessischen Haushaltskontrollsystem (diese Zahlen sind nicht mit Daten aus anderen Länderberichten vergleichbar) zeigen ein Verhältnis von rund 31 aktiven Arbeitsschutzinspektionen zu 69 reaktiven Arbeitsschutzinspektionen im Jahre 2016. Dies passt zu dem, was wir während der Evaluationswoche erfahren haben.

Die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbeamten der gesetzlichen Unfallversicherung und denen der staatlichen Arbeitsaufsicht ist informeller Natur auf Basis von persönlichen Kontakten. Alle sind sich darin einig, dass Doppelinspektionen und somit unnötige Kritik vermieden werden müssen (Vergeudung von Steuergeldern).

An einem Datenaustausch im Extranet zwischen der gesetzlichen Unfallversicherung und der staatlichen Arbeitsaufsicht wird noch gearbeitet. Aus Gründen des Datenschutzes werden nur der Unternehmensname und der Hinweis, dass ein Arbeitsaufsichtsbeamter den Standort besucht hat, übertragen. Im Bereich der GDA besteht ein automatisierter Datenaustausch.

Arbeitsaufsichtsbeamte sehen sich selbst als Berater und nicht als Polizei.

6 Planung und Überwachung

Unter Berücksichtigung der Besonderheiten im deutschen System und des letzten SLIC-Berichts macht das Evaluationsteam in diesem Kapitel eine vergleichende Analyse der proaktiven und reaktiven Tätigkeiten in deutschen Arbeitsaufsichtsbehörden.

Diese Trennung entspricht auch den Anforderungen der LASI LV 1. Die Überwachung wird im Allgemeinen in aktive und reaktive Tätigkeiten eingeteilt.

- Zur aktiven Überwachung auf Initiative der Arbeitsschutzbehörden gehören die risikoorientierte Überwachung, GDA-Arbeitsprogramme, jährliche Regionalprogramme und fallweise Inspektionen.
- Reaktive Überwachung erfolgt anlassbezogen und wird durch Beschwerden, Unfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Erkrankungen und andere Meldungen ausgelöst.

6.1 Aktive Überwachung

Aktive bzw. proaktive Überwachung erfolgen auf Veranlassung der Arbeitsschutzbehörde.

Diese Tätigkeiten können auf nationaler Ebene innerhalb der GDA-Strategie, auf Länderebene in thematischen Kampagnen, nach einer Risikoeinstufung von zu überwachenden Unternehmen oder nach Entscheidung des einzelnen Aufsichtsbeamten geplant werden, wenn letzterer in eigenem Ermessen auf Einzelfallbasis eine Notwendigkeit für weiteres Handeln im Laufe der Überwachung sieht.

Die LV 1 legt Kriterien für die Auswahl der zu überwachenden Unternehmen in dieser Art von Programmen fest und folgt dabei einer Einstufung von Betrieben („risikoorientierte Überwachung“) hinsichtlich ihrer vorherrschenden Risiken (mechanisch, stofflich, physisch und psychisch) und einer Einschätzung der Gefährdung jedes Unternehmens infolge spezifischer gesammelter Informationen (Wissen, das der Arbeitsschutzbehörde aus Inspektionen, Unfällen und Beschwerden vorliegt) in vier Gefährdungstufen (keine nennenswerte, geringe, mittlere, hohe Gefährdung).

An gemeinsamen Programmen auf deutscher Ebene gibt es nur die Programme der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie – dies ist der Grund, warum das Team seine Untersuchung auf diese Programme konzentriert hat.

6.1.1 Gestaltung der GDA-Programme

Die wichtigste Neuerung im deutschen Arbeitsschutzsystem seit dem letzten SLIC-Bericht aus dem Jahr 2004 ist die Einführung der GDA im Jahr 2008.

Die Gestaltung erfolgt auf nationaler Ebene. Die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK) veröffentlicht die „Leitlinien für GDA-Arbeitsprogramme“ zu den wesentlichen Prozessschritten, die für die Entwicklung und Durchführung von Programmen innerhalb der GDA erforderlich sind.

Die Definition der Prioritäten für die Arbeitsprogramme berücksichtigt allgemeine Themen, empfohlene Methoden und Ansätze im Bereich des Arbeitsschutzes und regionale Aspekte (besondere Branchenstruktur Handel – Dienstleistungen), die für die einzelnen Länder wichtig sind.

Die nationalen Arbeitspläne der GDA-Programme nennen ausführliche quantitative Ziele für die einzelnen Arbeitsaufsichtsbehörden der Länder. Diese Ziele sind beispielsweise in der jährlichen Arbeitsplanung der hessischen Arbeitsaufsichtsbehörde enthalten (*Zielvereinbarung*).

6.1.2 Vereinbarungen zur Umsetzung von GDA-Programmen auf Länderebene

Auf Länderebene werden die GDA Arbeitsprogramme durch Rahmenvereinbarungen zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern umgesetzt.

Je nach Land kann der Inhalt der Vereinbarung variieren. Jede Länderbehörde schließt einen Umsetzungsvertrag mit verbindlichen quantitativen Zielen (Unternehmensbesuche) und weiteren regionalen GDA-Aktivitäten. Die Verträge werden für die gesamte GDA-Laufzeit geschlossen und legen die Zahlen der Programmaktivität für jedes einzelne Jahr fest.

6.1.3 Durchführung von GDA-Programmen vor Ort

Laut LV 1 sollen 10 Prozent der Gesamtnettoarbeitszeit, die für die Durchführung von Arbeitsschutzaufgaben zur Verfügung steht, für die Durchführung von GDA-Arbeitsprogrammen veranschlagt und bereitgestellt werden (Kapitel 3.3)

In den besuchten Ländern konnte das Team erfahren, dass nicht alle Arbeitsaufsichtsbeamte und -beamtinnen an den GDA-Programmen teilnehmen.

So berichtet das Land Hessen beispielsweise, dass das GDA-Programm „ORGA“ zu mehr als 100 % erfüllt wurde. Die GDA-Programme „MSE“ und „PSYCHE“ waren während der Evaluation zu rund 80 % erfüllt; dies liegt an den besonderen Personalproblemen in einer hessischen Arbeitsaufsichtsbehörde. Hier die offiziellen Zahlen für November 2017:

Status der Umsetzungsvereinbarungen (= SOLL) und deren Erfüllung (= IST)

Anzahl Betriebe ²⁾ bzw. Besuche ²⁾ Land/LV	GDA-Arbeitsprogramm	2014 – SOLL	2015 – SOLL	2016 – SOLL	2017 – SOLL		IST (31.12.2017)	Bezug: SOLL zum 31.12.2017	IST ASV 31.12.2017		IST UVV 31.12.2017	
HE / M	ORGA	233	265	265		763	1.760	230,7 %	884	213,5 %	876	251,0 %
HE / M	MSE	133	242	244	243	862	711	82,5 %	340	72,8 %	371	93,9 %
HE / M	Psyche		250	270	421	941	849	90,2 %	496	82,4 %	353	104,1 %

In Sachen Kooperation und Koordinierung mit den Aufsichtsbeamten der Unfallversicherungsträger vor Ort erfuhr das Team von den Aufsichtsbeamten, dass sie sich über ihr Handeln und die Ergebnisse austauschen, aber nur auf persönlicher Ebene per Telefon oder E-Mail.

6.1.4 Rechenschaftspflicht über die GDA-Programme

Für gewöhnlich informieren die beteiligten Abteilungen regelmäßig über den Status der Erfüllung der vereinbarten Leistung oder Ziele in Form von festgelegten Zwischen- und Abschlussberichten.

Die Ergebnisse der GDA-Programme werden in Besprechungen oder Seminaren mit allen beteiligten Akteuren diskutiert. In Hessen gibt es beispielsweise regelmäßige Treffen zwischen dem Ministerium und der Gemeinsamen Landesbezogenen Stelle (GLS) des hessischen Landesverbands der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung.

Die zuständigen oberen Behörden der Länder sind gesetzlich verpflichtet, einen **Jahresbericht** über die Überwachungstätigkeit der ihnen unterstehenden Behörden zu veröffentlichen. Dieser Bericht muss mindestens zu den folgenden Punkten Aussagen machen:

- Angabe der Gesetze und Verordnungen, für die die Arbeitsschutzbehörde im Land zuständig ist
- Personalzahlen der Arbeitsschutzbehörde
- Zahl der im Zuständigkeitsbereich angesiedelten Betriebe und Institutionen sowie die Zahl der dort Beschäftigten
- Zahl der vorgenommenen Besichtigungen
- Zahl der Beanstandungen und der zur Abstellung getroffenen Maßnahmen einschließlich Sanktionen sowie
- Zahl der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.⁷

Die Durchführung der GDA-Programme wird auf strukturierte Weise bewertet und umfasst die Befragungen von Unternehmen, Beschäftigten und Arbeitsaufsichtspersonal.

Darüber hinaus hat der LASI als ein weitergehendes gegenseitiges Evaluationsinstrument den „Länder-Scoreboard“ durchgeführt.

Das Team konnte feststellen, dass einer der kritischen Punkte den Umstand betrifft, dass die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung ihre Aktivitäten selten auf Basis der Länderbedürfnisse planen. Daher ist es für sie schwierig, regionale Aktionspläne und Evaluationsmodelle zu entwickeln.

6.1.5 Arbeitspläne in den Ländern

Zusätzlich zu den GDA-Programmen gibt es in den Ländern die Arbeitspläne, die in der Regel für ein Kalenderjahr gelten, innerhalb der Arbeitsschutzabteilungen eines Landes diskutiert und deren Ziele mit dem zuständigen Ministerium vereinbart werden. Die Vereinbarung erfolgt meistens in Form von verbindlichen zu erzielenden Zahlen oder einer Leistungsvereinbarung.

Die Vereinbarung kann z.B. die folgenden Bestandteile haben:

- Definition der einzusetzenden Personalstärke und Qualifikation des Personals, das die Unternehmensbesuche durchführt
- Qualitative und quantitative Anforderungen für die aktive Überwachung
- Qualitative und quantitative Anforderungen für jedes GDA-Arbeitsprogramm und jedes regionale Programm, einschließlich einzusetzender Personalstärke und Qualifikation des Personals
- Definitionen des Produkts, das auf Grundlage des Produktkataloges in der LV 1 geliefert werden muss
- Prioritäten in der Durchführung der Aufgaben
- Berichterstattung und Controlling
- Verfahren für Abweichungen vom Soll

⁷ Diese Daten erhält das BMAS von den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung. Die Anforderung, diese Daten zu erfassen und zu veröffentlichen, wird in der ILO 81 (Art. 21 f und g) gefordert.

6.2 Reaktive Tätigkeiten

Zu den Tätigkeiten reaktiver Überwachung gehören in der Regel die Untersuchung von arbeitsbedingten Unfällen und Berufskrankheiten, Beschwerden zu Angelegenheiten des betrieblichen Arbeitsschutzes und sonstige Meldungen.

Bei der reaktiven Überwachung hat das Team vorrangig die Untersuchung von arbeitsbedingten Unfällen und Beschwerden analysiert.

6.2.1 Untersuchung von arbeitsbedingten Unfällen

6.2.1.1 *Wie Aufsichtsbeamte von Arbeitsunfällen erfahren und diese auswählen*

Entsprechend SGB VII muss ein schwerer Unfall (mit Todesfolge oder Verletzungen mit einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als drei Tagen) nur den Unfallversicherungsträgern angezeigt werden, damit der Prozess der Versicherung eingeleitet wird (Art. 193.1).

Diese Pflicht zur Anzeige von Arbeitsunfällen ist bei allen Beschäftigten, die in Deutschland versichert sind oder sein sollten, verbindlich. Entsendete Arbeitnehmer aus Europa, die gemäß den Verordnungen 883/2004 und 987/2009 noch in ihren Herkunftsländern sozialversichert sind, fallen nicht unter den Schutz des deutschen Sozialversicherungssystems; aus diesem Grund unterliegen entsendete Unternehmen nicht der Pflicht, diese Unfälle den deutschen Behörden anzuzeigen.

In Art. 193.7 SGB VII heißt es überdies, dass deutsche Arbeitgeber die Behörden (sowohl die Unfallversicherungsträger als auch die Länderbehörden) über sämtliche Unfälle (mit einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als drei Tagen), die sich im Betrieb, der unter ihrer Arbeitsschutzaufsicht steht, ereignet haben, informieren sollen. Die Tätigkeit der Unfallversicherungsträger ist in diesem Fall allerdings darauf beschränkt zu erfahren, ob die verunfallten Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer versichert sind oder nicht.

Kritisch ist, dass keine Sanktionen gesetzlich vorgesehen sind, wenn Arbeitgeber Unfälle nicht dem Unfallversicherungsträger anzeigen. Unfälle werden normalerweise den Unfallversicherungsträgern angezeigt, da diese Entschädigungen bzw. Leistungen infolge eines Unfalls zahlen und sich um die medizinische Versorgung der verunfallten Arbeitnehmer kümmern.

Es kann jedoch Fälle geben, in denen die Arbeitgeber kein Interesse an einer Anzeige des Unfalls haben, weil es ihnen um ihr Image geht (schlechte Presse vermeiden oder interne Unternehmensziele erreichen), aus finanziellen Gründen (z.B. aufgrund eines Bonus-Malus-Systems) oder um sich einer gesetzlichen Verantwortung zu entziehen (bei Schwarzarbeit).

Es wurde ferner klargestellt, dass arbeitsbedingte Unfälle auch dann angezeigt werden müssen, wenn nicht angemeldete Arbeitnehmer und Angehörige aus Drittländern ohne Aufenthaltsgenehmigung beteiligt sind (und auch wenn der beteiligte Arbeitnehmer nicht versichert ist) und dass in diesen Fällen die Unfallversicherungsträger Sorge für die Arbeitnehmer tragen und die Ausgaben im Nachhinein vom Arbeitgeber zurückfordern.

Verunfallt ein entsendeter Arbeitnehmer, muss die Entsendungsfirma diesen Unfall den deutschen Behörden zwar nicht anzeigen, doch die arbeitsunfähigen Arbeitnehmer können medizinische Behandlung von den deutschen Unfallversicherungsträgern in Anspruch nehmen, und zwar gemäß dem Verfahren der Verwaltungskommission für die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Der zuständige Träger im Herkunftsland stellt dementsprechend ein Dokument (Vordruck DA 1) für die medizinische Behandlung

des Arbeitnehmers beim deutschen Unfallversicherungsträger aus. Dieses Verfahren bezieht sich allein auf den gesundheitlichen Aspekt und nicht auf die Arbeitsschutzüberwachung.

Bei tödlichen oder schweren Unfällen oder Erkrankungen muss die Polizei gerufen werden, die einen Bericht mit ihren Erkenntnissen an die Arbeitsaufsichtsbehörden schickt. Es gibt allerdings keine Regeln, die festlegen, wann ein Arbeitsunfall oder eine Erkrankung als schwerwiegend anzusehen ist.

Für die Untersuchung von Arbeitsunfällen gibt es keine klaren Leitlinien darüber, wie die Behörden von den Unfallversicherungsträgern informiert werden. Die Arbeitsaufsicht und die Unfallversicherungsträger sollten sich abstimmen und entscheiden, wer von ihnen die Untersuchung durchführen wird. Nur bei sehr schweren Unfällen werden die Aufsichtsbehörden unverzüglich durch die Polizei oder Feuerwehr informiert.

Zur Lösung dieser Probleme wäre es besser, wenn alle Arbeitgeber mit Aktivitäten in Deutschland, die Pflicht zur Anzeige von Unfällen an die zuständigen Behörden hätten, unter Verwendung eines einheitlichen Verfahrens, um bürokratischen Aufwand zu vermeiden und mit der Verhängung von Sanktionen, wenn Unfälle nicht von den Arbeitgebern angezeigt werden.

6.2.1.2 Koordinierung mit den Unfallversicherungsträgern

Schon im letzten SLIC-Bericht (2004) wurde das Problem der Überschneidung zwischen Arbeitsaufsicht und Unfallversicherung bei der Untersuchung von Arbeitsunfällen festgehalten, da die Technischen Beamten der Unfallversicherungsträger ähnliche Befugnisse im Vollzug haben.

Im SLIC-Bericht wurde darauf hingewiesen, dass allgemeine Leitlinien für die Entscheidung, welche Stelle für die Untersuchung zuständig ist, fehlen. Jede Entscheidung wurde nach Absprache zwischen den beiden Institutionen getroffen. Die deutsche Arbeitsaufsicht sieht keinerlei Probleme in der Beziehung zu den Unfallversicherungsträgern und der Zuweisung von Unfalluntersuchungen. Im Bericht stand zusätzlich, dass es wohl Unterschiede in der Gewichtung und Schwerpunktlegung bei Untersuchungen gibt, dass diese aber in der realen Praxis nur schwer festzustellen waren.

Der Bericht kommt schließlich zu der Empfehlung einer Überarbeitung der „Bewertung und Bestimmung der von den Aufsichtsbehörden verwendeten Auswahlkriterien für die Entscheidungen, welche Unfälle zur Untersuchung zu wählen sind und gleichzeitig die Bewertung der vorhandenen DV und anderen Informationssystemen, die zurzeit in Gebrauch sind, und das Potential zur Einführung gemeinsamer Systeme“.

Die derzeitige Rahmenvereinbarung für die Zusammenarbeit zwischen den Länderbehörden und den Unfallversicherungsträgern (2013) spricht nur von einer gegenseitigen und unverzüglichen Information in besonderen Fällen, wie schwere oder tödliche Arbeitsunfälle, und die Möglichkeit in diesen Fällen gemeinsame Besuche zu vereinbaren.

Das SLIC-Team hat keine Kenntnis über weitere Leitlinien zur Zuweisung von Untersuchungen auf eine der beiden Stellen; die Empfehlung aus der letzten Evaluation ist scheint nicht vollständig umgesetzt worden zu sein.

Die Definition „schwere Unfälle“ ist unpräzise. Bisher gelten *nur tödliche Unfälle oder Unfälle mit größeren Verletzungen und Krankenhausaufenthalt als „schwere Unfälle“*.

In dieser Hinsicht und insbesondere mit Blick auf die unterschiedliche Herangehensweise der beiden Stellen erfuhr das Evaluationsteam, dass die Untersuchung eines Unfalls durch die Aufsichtsbeamtinnen und

-beamten der Unfallversicherungsträger meistens aus versicherungstechnischen Gründen das Ziel hat, die verantwortliche Person zu finden, dies auch im Hinblick auf Rehabilitation, Haftung und Schadensersatzansprüche. Die Arbeitsaufsichtsbeamten und -beamtinnen hingegen führen die Untersuchung durch und prüfen dabei, ob die Arbeitsschutzregeln eingehalten wurden, um dann ggf. erforderliche Maßnahmen einzuleiten. Somit besteht kein großes Risiko einer Überschneidung.

In der Regel untersuchen Arbeitsaufsicht und Unfallversicherung Arbeitsunfälle und sollten entscheiden, welche Seite die Untersuchung durchführen wird. Zwischenfälle ohne Verletzung eines Beschäftigten werden jedoch nicht von den Unfallversicherungsträgern untersucht.

Dieser Umstand kann dazu führen, dass jeder Fall unterschiedliche rechtliche Folgen nach sich zieht. Je nachdem welche öffentliche Behörde eine Geldbuße verhängt, kann ihre Höhe unterschiedlich ausfallen. Die Anwendung des Bonus-Malus-Systems bleibt ausschließlich den Unfallversicherungsträgern vorbehalten. Die Meldung an den Staatsanwalt fällt in die alleinige Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden der Länder. In beiden Verfahren ähneln sich die rechtlich Verantwortlichen sehr.

Hier vertritt das Evaluationsteam die Auffassung, dass die Kritikpunkte aus dem letzten bereits erwähnten Bericht noch nicht vollständig ausgeräumt sind. Das Team schlägt daher vor, dass die Gesetzgebung auf Bundesebene klarere Kriterien festlegt, die herangezogen werden können, um schwere bzw. schwerwiegende Unfälle erkennen zu können, auch um transparente Regeln für eine kohärente und wirkungsvolle Kompetenzverteilung auf Unfallversicherungsträger und Arbeitsbehörden der Länder festzulegen.

6.2.2 Beschwerden

Entsprechend der LV 1 werden Beschwerden grundsätzlich durch die Arbeitsschutzbehörden verfolgt, auch wenn sie anonym eingehen.

Die einzigen Ausnahmen sind die Fälle, in denen Beschwerden offensichtlich unbegründet sind oder der Untersuchungsaufwand im Verhältnis zum erwarteten Ergebnis aufgrund von unzureichender Information zu hoch ist. Beschwerden sollen zügig bearbeitet werden.

6.2.3 Berichte

Zu den reaktiven Tätigkeiten gehören auch die Bearbeitung von Anfragen, Ankündigungen oder Genehmigungsverfahren, die sich von einem Bundesland zum anderen unterscheiden können. Inhalt und Art dieser Tätigkeiten variieren von einem zum anderen Land.

6.3 Gleichgewicht zwischen reaktiven und aktiven Tätigkeiten

Gemäß den LV-Standards, müssen Arbeitsaufsichtsbehörden **einheitliche statistische Erfassungen** vornehmen und schriftliche Aufzeichnungen über ihre durchgeführten Handlungen und die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit anfertigen, damit aussagekräftige und vergleichbare Statistiken vorliegen. In den meisten Fällen werden die Jahresberichte genutzt, um die Erkenntnisse der Schwerpunktprogramme zu veröffentlichen.

Laut Scoreboard-Ergebnissen nachfolgend das Verhältnis zwischen aktiver und reaktiver Überwachung in jedem Bundesland:

Überwachungs- konzept / Land	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg- Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Vorwiegend reaktiv	X	X	X						X		X	X	X		X	X
50 % / 50 %				X	X	X	X	X						X		
Vorwiegend aktiv																
<i>LI-Ressourcen für aktive Überwachung in % (AS: LV 1, Gruppe A)</i>	k.A.	25	20	34	25	30	20	32	k.A.	20	10	20	25	10	35	

Nach diesen Daten sind neun Länder vorwiegend reaktiv tätig, sechs Länder ausgewogen reaktiv und aktiv. Angaben zum Anteil von untersuchten Arbeitsunfällen und Beschwerden oder zu Berichten der einzelnen Länder werden nicht gemacht.

Laut LV 1 sollen auf jeden Fall 25 % der Überwachung aktiver Natur sein.

Zur Erklärung eines Anteils unterhalb des Standards wird am häufigsten als Grund die knappe Personaldecke mancher Arbeitsschutzbehörden angeführt. In manchen Ländern können neben den jährlichen Arbeitsprogrammen und den GDA-Programmen nur reaktive Überwachungen durchgeführt werden.

Aus dem letzten SLIC-Bericht ging hervor, dass die reaktive Überwachung bis zu 80 % des Arbeitspensums eines Arbeitsaufsichtsbeamten ausmachen kann. Aus den Gesprächen mit dem deutschen Team und auf Grundlage vorgelegter Dokumente ist die reaktive Überwachung auf rund 75 % gesunken.

Im Einklang mit den GDA-Zielen ist das aktive Überwachungshandeln der Länderbehörden aufgewertet worden. Dennoch sollte dies in Zukunft weiter verstärkt werden, vor allem sobald in den Ländern, deren Überwachung noch vorwiegend reaktiv ist, das Personalproblem gelöst werden kann.

Auf Grundlage der in der Evaluation zusammengetragenen Daten könnte die aktive Überwachung von kleinen und mittelständischen Unternehmen (Tabelle in Kapitel 5.5.1.) und Entsendebetrieben (die für gewöhnlich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Überwachung durch die Unfallversicherungsträger tätig sind) ein Schwerpunktziel für die Arbeitsschutzbehörden der Länder werden.

7 Überwachungsverfahren

7.1 Ausübung der Überwachungsbefugnis

7.1.1 Überwachungsbefugnis

Die Befugnisse, die Aufsichtsbeamte für die Ausübung ihrer Überwachungsaufgaben benötigen, sind hauptsächlich in Art. 22 ArbSchG und Art. 13 des ASiG niedergelegt.

Kraft dieser Gesetze sind die Aufsichtsbeamten mit Befugnissen ausgestattet, Betriebe ohne vorherige Ankündigung zu betreten, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Lieferung relevanter Informationen, einschließlich Unterlagen aufzufordern, Arbeitsplätze, Ausrüstung und Arbeitsverfahren zu prüfen, Messungen vorzunehmen und Gefährdungen für die Gesundheit am Arbeitsplatz zu bestimmen und zu untersuchen. Ferner sind sie befugt, den Arbeitgeber oder eine von ihm bevollmächtigte Person zu bitten, sie zu begleiten.

Dementsprechend besteht für die Arbeitgeber oder die bevollmächtigte Person die Pflicht, die **Aufsichtsbeamten** bei der Ausübung ihrer Überwachungsaufgaben **zu unterstützen**. Sie haben allerdings das Recht eine Information zu verweigern, wenn diese sie selbst oder einen ihrer Angehörigen mit dem Risiko einer Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit belasten würde.

Diese Befugnis, Betriebsstätten zu betreten und zu prüfen, gilt nicht außerhalb von Geschäfts- und Arbeitszeiten. Allerdings ist es laut Arbeitsschutzgesetz möglich, von diesem Recht dann Gebrauch zu machen, wenn es darum geht, drohende Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden und wenn es nicht klar ist, ob Personen am Arbeitsplatz beschäftigt sind, aber Fakten diese Annahme begründen. Besondere Bedingungen gelten auch, wenn der Arbeitsplatz das private Zuhause der Person ist.

In diesem Zusammenhang hat das Evaluationsteam nicht feststellen können, dass die Bedingungen für die Ausübung der Befugnisse den Aufsichtsbeamten an der ordentlichen Ausführung seiner Pflichten hindern könnten.

7.1.2 Vertraulichkeit

Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamte beachten die Vorschriften zur Vertraulichkeit, die für die Überwachungstätigkeit im Dienst des Landes gelten, wie auch die Verordnungen für Beamte bzw. Angestellte im öffentlichen Dienst.

§ 23 (2) des Arbeitsschutzgesetzes sieht die Möglichkeit vor, dass Aufsichtsbeamtinnen und -beamte die ihnen bei der Überwachungstätigkeit zur Kenntnis gelangenden Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse unter bestimmten Umständen den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung bzw. den Umweltschutzbehörden offenbaren.

Darüber hinaus verpflichten sie sich, Beschwerden oder den Namen des Beschwerdeführers laut ILO-Übereinkommen Nr. 81 und der LASI LV 1 vertraulich zu behandeln.

7.1.3 Unangekündigte Besichtigung bzw. mit Terminvereinbarung

In den LASI-Leitlinien wird das Thema von Besichtigungen mit einer **vorherigen Terminvereinbarung** behandelt. Besichtigungen ohne vorherige Anmeldung sind zwingend vorgeschrieben, da sie für die Erken-

nung von Arbeitsschutzdefiziten sinnvoll und notwendig sind. Allerdings sollte für Besichtigungen als Systemkontrolle ein Termin im Vorfeld gemacht werden, denn hier ist es besonders wichtig, die Kernelemente der „Organisation der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung“ bzw. „zur Sicherstellung, dass alle erforderlichen Ansprechpersonen tatsächlich vor Ort sind“ zu bewerten (LV 1 Abs. 3.4.). Bei Teilbesichtigungen wird es dem Aufsichtsbeamten überlassen, ob er diese im Vorhinein ankündigt.

Während der Evaluationswoche in Deutschland konnte sich das Team selbst davon überzeugen, dass die gemeinsam geplanten Besichtigungen in Bezug auf Beschwerden durch den Aufsichtsbeamten/die Aufsichtsbeamtin unangemeldet durchgeführt wurden. Weiterhin erklärten Aufsichtsbeamte dem Team, dass Untersuchungen von Beschwerden, wie auch Untersuchungen von Arbeitsunfällen und Baustellenbegehungen unangemeldet erfolgen.

Dennoch hatte das Evaluationsteam den Eindruck, dass eine vorherige Terminvereinbarung für andere Arten von Besichtigungen häufig ist. Einige der in der Evaluationswoche durchgeführten unangemeldeten Besichtigungen waren Nachbesichtigungen, bei denen der Arbeitgeber mit einer weiteren Kontrolle rechnen konnte. Auch wenn es in vielen Fällen durch die Anwesenheit des Evaluationsteams notwendig war, den Arbeitgeber im Vorhinein über die Besichtigung zu informieren, empfiehlt das Evaluationsteam die Anzahl von unangemeldeten Besichtigungen zu erhöhen, da sie besser geeignet sind sicherzustellen, dass die Prüfungen zu den üblichen betrieblichen Bedingungen erfolgen.

7.1.4 Behinderung der Besichtigung

Zu dem Thema, wie Aufsichtsbeamtinnen und -beamte mit „behinderndem Verhalten von Arbeitgebern“ oder verantwortlichen Personen umgehen, haben wir erfahren, dass in Art. 20 des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (ASiG) steht, dass es eine Ordnungswidrigkeit darstellt, wenn eine Auskunft nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder wenn sich einer Besichtigung entgegengestellt wird. Diese Art der Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu € 500 geahndet werden. Die interviewten Aufsichtsbeamtinnen und -beamte schienen sich der genauen, ihnen zur Verfügung stehenden Sanktionen nicht bewusst zu sein.

Auch wenn sie uns berichtet haben, dass diese Art von Behinderung selten vorkommt und sie sich in diesem Fall – falls erforderlich – auf die Polizei verlassen können, sind wir der Auffassung, dass eine ausreichend abschreckende Wirkung in der derzeitigen Regelung von Sanktionen fehlt, also für Sanktionen für diese Art von unerwünschtem Verhalten, das darauf abzielt, die Überwachung ins Leere laufen zu lassen.

7.2 Überwachung

7.2.1 Allgemeine Leitlinien zum Überwachungshandeln

Dank der deutschen Kollegen hat das Evaluationsteam die LASI-Veröffentlichung – LV 1 „**Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder – Grundsätze und Standards**“ sowie eine Zusammenfassung von LV 54 „**Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle**“ erhalten.

Die LV 1 versorgt alle Länderbehörden und Aufsichtsbeamtinnen und -beamte mit gemeinsamen Informationen und Hilfestellung, damit überall in Deutschland eine einheitliche Vollzugspraxis gewährleistet ist. Anders ausgedrückt ist es das Ziel der LV 1, dass gemeinsame Arbeitsschutzverordnungen entsprechend einheitlicher Grundsätze und gleichwertiger Vollzugspraxis durch die Arbeitsschutzbehörden der Länder umgesetzt werden. Sie beschreibt die zentralen Prozesse der behördlichen Tätigkeiten, definiert

die Schlüsselbegriffe und erstellt einen einheitlichen Rahmen als Richtschnur für weitere LASI-Handlungsgrundsätze und Leitlinien (z.B. LV 59 – Handlungsanleitung zur Überprüfung der Gefährdungsbeurteilung und LV 54 – Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle).

Die LV 1 listet die den staatlichen Arbeitsschutzbehörden gesetzlich zugewiesenen Vollzugspflichten auf (Überwachung, Beratung, Antragsbearbeitung), ihre Kooperationsverpflichtung mit anderen Behörden und mit den Unfallversicherungsträgern, ihre Pflichten zur Dokumentation und Berichterstattung sowie die Instrumente für die Durchführung der Vollzugsaufgaben (Absätze 2.4.2 und 2.4.3). Auch der Unterschied zwischen aktiver und reaktiver Überwachung (Absätze 3.1 und 3.2), die Mindestanforderungen an eine Besichtigung (Abs. 3.4) und die möglichen zu ergreifenden Maßnahmen im Falle von festgestellten Mängeln (Abs. 3.5) wie auch Anweisungen zum Beratungsauftrag und weitere Aufgaben eines Aufsichtsbeamten wie Genehmigung, Erlaubnis, Feststellung (Kapitel 4 und 5) werden beschrieben.

Die LV 54 stellt Handlungsanleitungen und eine Checkliste auf, damit die Aufsichtsbeamte und -beamtinnen in die Lage versetzt werden, korrekte und umfangreiche Besichtigungen durchzuführen und die gemeinsamen Grundsätze des SLIC über die Kontrolle der Arbeitgeberpolitik in Sachen Sicherheit und Gesundheitsschutz und über die Qualitätsbeurteilungen der Arbeitgebervorkehrungen zum Arbeitsschutz erfüllen zu können. Die Systemkontrolle nach LV 54 ist von allen Ländern angenommen worden.

Der Inhalt der LV 1 und der LV 54 steht in Einklang mit der EU-Gesetzgebung und den Gemeinsamen Grundsätzen des SLIC. Während der Evaluationswoche konnte das Team vor Ort in der Praxis sehen, dass die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte diese Dokumente kennen und bei der Durchführung ihrer täglichen Aufgaben anwenden.

Für jeden spezifischen Bereich verfügen die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte ferner über standardisierte Module, Checklisten und Leitlinien. Diese Dokumente werden auf nationaler Ebene (insbesondere für GDA-Programme wie z.B. das GDA-Programm Psyche) und Länderebene bereitgestellt.

Während der Evaluationswoche wurden fast sämtliche Besichtigungen nach dem folgenden in LV 54 niedergelegten Muster durchgeführt:

1. Vorinformation

Die Vorinformation erfolgt in der Regel aufgrund der Aktenlage. Wenn zweckmäßig kann auch ein Informationsgespräch mit dem Betrieb stattfinden. Die Vorinformationen geben Hinweise auf die zu prüfenden Elemente.

2. Strukturiertes Gespräch im Betrieb

Die Überwachung der Arbeitsschutzorganisation erfolgt in der Regel durch organisationsbezogene Gespräche, ggf. ergänzt durch Befragung einzelner Mitarbeiter. Gesprächsleitfäden und andere Befragungsinstrumente können die Durchführung der Befragungen erleichtern und eine Vollständigkeit der zu überprüfenden Aspekte sicherstellen. Ansprechpartner ist in jedem Fall der Arbeitgeber bzw. weitere Verantwortliche. Darüber hinaus kommen diejenigen Funktionsträger in Frage, die in der Arbeitsschutzorganisation des Betriebs eine Schlüsselfunktion innehaben: weitere Führungskräfte, Fachkraft für Arbeitssicherheit, Betriebsarzt, Betriebsrat etc. Der Betriebsrat, wenn vorhanden, wird grundsätzlich wie bei jeder Revision hinzugezogen.

3. Dokumentenprüfung

Ergänzend zum Gespräch erfolgt zusätzlich eine Prüfung der Dokumente. Dabei sollten stichprobenartig wesentliche Dokumente (beispielsweise zur Aufgaben- und Kompetenzteilung der einzelnen Funktionsträger und die Organisation arbeitsschutzrelevanter Abläufe wiedergeben) eingesehen werden.

4. Überprüfung von Arbeitsplätzen im Zuge einer Systemkontrolle

Die Überprüfung der Umsetzung der organisatorischen Regelungen an den Arbeitsplätzen erfolgt im Zuge einer Besichtigung vor Ort. Dies ermöglicht auch Gespräche mit einzelnen Beschäftigten.

5. Abschlussgespräch

In einem Abschlussgespräch sollten die ersten wesentlichen Ergebnisse dargestellt werden, ggf. mit dem Hinweis, dass sich eine detaillierte Bewertung anschließt, aus der weitere Ergebnisse resultieren werden.

6. Ergebnis

Das Ergebnis der Überwachung enthält eine abschließende Gesamtbewertung, in der die Arbeitsschutzorganisation als geeignet, teilweise geeignet oder ungeeignet bewertet wird.

7. Bewertung

Auf Basis des Überwachungsergebnisses evaluiert die Aufsichtsbehörde den jeweiligen Organisationsgrad der geprüften Elemente und ob der Arbeitgeber insgesamt eine geeignete Organisation für die Bestimmung, Planung und Umsetzung von erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen hat. Die Arbeitsschutzorganisation wird dann als geeignet, teilweise geeignet oder ungeeignet bewertet.

Handlungsbedarf für die Behörde stellt sich, wenn einzelne Elemente als gelb oder rot eingestuft sind. Die Gesamtbewertung der Arbeitsschutzorganisation ist „teilweise geeignet“ oder „ungeeignet“.

8. Verwaltungshandeln und Vollzug

Der Vollzug organisatorischer Verpflichtungen unterliegt den allgemeinen Bestimmungen und Verfahren für Besichtigungen von Unternehmen.

9. Dokumentation

Das Ergebnis der Überwachung muss dokumentiert und der Unternehmensakte beigefügt werden.

In der LV 54 gibt es eine Auflistung von 15 Elementen, die während der Arbeitsschutzprüfungen bewertet werden müssen, und mindestens die Kernelemente 1 – 6 (laut LV 54) für die Arbeitsschutzorganisation wurden bei den Besichtigungen während der Evaluationswoche geprüft:

1. **Verantwortung, Aufgabenübertragung und Regelung der Kompetenzen**

2. **Überwachung der Einhaltung von übertragenen Pflichten**

3. **Organisationspflichten aus dem Arbeitssicherheitsgesetz ASiG**

4. **Qualifikation für den Arbeitsschutz**

5. **Organisation der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung**

6. **Organisation der Unterweisung**

7. Auflagenmanagement

8. Arbeitsmedizinische Vorsorge

9. Organisation von Erste Hilfe und sonstigen Notfallmaßnahmen

10. Regelwerksmanagement

11. Kommunikation des Arbeitsschutzes
12. Betriebsspezifische Regelungen zum Planungs- und Beschaffungswesen
13. Sonstige Funktionsträger
14. Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber
15. Besondere Beschäftigungsverhältnisse (z.B. Zeitarbeitnehmer, Praktikanten)

Das Evaluationsteam stellte fest, dass obwohl in den gemeinsamen Grundsätzen (Punkt 11) gefordert ist, dass spezifische *„Beurteilungen vorzunehmen sind an den Vorkehrungen des Arbeitgebers zu:*

„(...) Handlungen bei Notfällen, Versehen der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertreter mit verständlichen und einschlägigen Informationen (und für) die Schulung von Beschäftigten in Sicherheit und Gesundheitsschutz und Sicherstellen, dass Besprechungen mit Arbeitnehmern bzw. deren Vertretern zu Sicherheits- und Gesundheitsschutzangelegenheiten stattfinden“, sind diese Elemente nicht unter den 6 Kernthemen, die grundsätzlich zu prüfen sind; in manchen Fällen könnten sie – abhängig von den konkreten Umständen im zu prüfenden Betrieb – kontrolliert werden.

7.2.2 Art der besuchten Unternehmen

Die große Mehrheit der Besichtigungen in der Evaluationswoche fand in mittleren und großen Unternehmen statt. Daher war es nicht möglich, zu prüfen, wie die Arbeitsschutzbehörden der Länder mit **kleinen und sehr kleinen Unternehmen** und deren Mangel an einem im Arbeitsschutzmanagementsystem und Arbeitsschutzthemen erfahrenem Personal umgehen.

7.2.3 Gleichgewicht zwischen Aktenprüfung und Besichtigungen vor Ort

Im Vergleich zum vorherigen Bericht hatte das Evaluationsteam den Eindruck, dass das Verhältnis von Besichtigungen auf Grundlage von Verwaltungsprüfung und Aktenlage zu Besichtigungen vor Ort sehr ausgewogen war. Wir können daher feststellen, dass das deutsche System der Arbeitsaufsicht hier seit 2005 Fortschritte gemacht hat.

7.2.4 Beteiligung von Arbeitnehmern und ihren Vertretern an Inspektionsbesuchen

Mit der Ausnahme einiger weniger Fälle hatte das Evaluationsteam den Eindruck, dass **die Beschäftigten und ihre Vertreter** in den Unternehmen (Sicherheitsbeauftragte, Betriebsräte) immer noch nicht ausreichend an den Aufsichtsverfahren beteiligt sind. Allerdings muss hier etwas klargestellt werden: gemäß den Erklärungen der deutschen Kollegen ist die Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern in den Unternehmen ein verbindliches grundlegendes Prinzip für die Staatliche Arbeitsaufsicht (vgl. LV 1). Anlässlich einer Besprechung im BMAS erläuterte der DGB-Vertreter, dass Betriebsräte in Betrieben mit 5 oder mehr Beschäftigten gebildet werden können und dass Sicherheitsbeauftragte vom Arbeitgeber erst ab einer Betriebsgröße von 20 und mehr Beschäftigten bestellt werden müssen. Da die Arbeitsaufsichtsbehörden vorwiegend kleine Unternehmen besuchen, ist die Zusammenarbeit aus diesem Grunde häufig nur möglich, wenn es Arbeitnehmervertreter gibt, dies betonten die deutschen Kollegen.

Das Evaluationsteam konnte beobachten, dass immer dort, wo es Betriebsräte gibt, diese in der Regel zu den Vor- und Nachbesprechungen eingeladen werden, an denen die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte, die Arbeitgeber, die Präventionsleiter, die Betriebsärzte, die Sicherheitsfachkräfte und die Sicherheitsbeauftragten teilnehmen; sie können auch verlangen, eine Kopie des Prüfberichts zu bekommen.

Dem Evaluationsteam ist es hier allerdings wichtig, darauf hinzuweisen, dass auch wenn eine Arbeitnehmervertretung teilgenommen hat, sie während der Besichtigungen nicht sehr aktiv war und selten von den Aufsichtsbeamtinnen und -beamten mit Fragen oder Bitten um Kommentare angesprochen wurde. Manchmal wurde sie zu einer Besichtigung eingeladen, war aber nicht interessiert und fehlte sogar bei der Vorbesprechung. Dies ist offenbar ein Problem, für das die Arbeitsschutzbehörden nicht verantwortlich gemacht werden können.

Ferner ist es dem Evaluationsteam aufgefallen, dass bei manchen Prüfungen in der Evaluationswoche die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten die meiste Zeit nicht mit den Beschäftigten gesprochen haben und die Beschäftigten so gut wie nie zu Themen wie Arbeitsschutzschulungen, Informationen seitens des Arbeitgebers zum Einsatz von PSA oder Maschinen und Notfallverfahren befragt haben. Bei manchen Besuchen sprachen die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten eher mit den Beschäftigten, um ihnen die während des Besuchs festgestellten Probleme zu erläutern, um sie zu dem richtigen Verhalten an besonderen Arbeitsplätzen bzw. bei speziellen Maschinen zu beraten. Das Evaluationsteam kommt zu dem Schluss, dass in diesem Bereich seit dem letzten Evaluationsbericht weitere Fortschritte in Deutschland hätten erzielt werden müssen.

7.2.5 Inspektionsbesuche im Anschluss an Beschwerden

Es ist eine Besonderheit der deutschen Gesetzgebung, dass gemäß § 17 (2) ArbSchG Beschwerden erst dann an die zuständige Behörde gerichtet werden, wenn eine vorherige interne Beschwerde durch die betroffenen Arbeitnehmer an die Adresse der Arbeitgeber ohne Abhilfe geblieben ist.

Zum Thema Inspektionen in Verbindung mit Beschwerden erfuhr das Evaluationsteam, dass diese fast alle mit dem in der LV 1 erwähnten Managementsystem bearbeitet werden (mit Informationen und Parametern für weiteres Handeln), dass sie in der Regel ohne vorherige Ankündigung an den Arbeitgeber ausgeführt werden (Fälle von Vorladungen in die Behörde wurden nicht erwähnt) und dass die Anonymität der beschwerdeführenden Person gewahrt wird. Es wird zugesichert, dass Anonymität gewahrt wird, d.h. dem Unternehmen wird nicht mitgeteilt, dass die Inspektion das Ergebnis einer Beschwerde ist bzw. die Quelle der Beschwerden wird stets vertraulich behandelt.

Gemäß LV 1 darf der Name der beschwerdeführenden Person nur mit deren Einverständnis offengelegt werden. Im Rahmen unserer Möglichkeiten konnten wir sehen, dass Beschwerden anonym behandelt werden. Die Frage, ob eine beschwerdeführende Person im Anschluss an die Inspektion anonym bleiben kann, hängt von der Anwendung der Regeln für Verwaltungsverfahren ab. Eine mögliche Lösung für dieses Problem, analog zu anderen nationalen Gesetzen, könnte darin bestehen, Beschwerden außerhalb von Verwaltungsverfahren zu betrachten. Die Verfahren würden durch das Überwachungshandeln initiiert und nicht durch die vorgelagerten Beschwerden.

7.2.6 Inspektionsbesuche in Verbindung mit Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten

Im Bereich von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Erkrankungen führt die Arbeitsaufsicht der Länder Untersuchungen durch, um den Unfallhergang zu rekonstruieren. Ziel hierbei ist, Maßnahmen zu definieren, die ähnliche Unfälle in Zukunft verhindern sollen. In der LV 1 heißt es hierzu, dass „Unfälle, Berufskrankheiten oder arbeitsbedingte Erkrankungen wichtige Hinweise auf mögliche Arbeitsschutzdefizite im Betrieb geben können“ und dass es „in diesen Fällen regelmäßig zu prüfen ist, ob eine Besichtigung gemäß LV 54 – Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle zweckmäßig ist.“

Hinsichtlich der Abstimmung mit den Unfallversicherungsträgern in der Praxis befindet sich eine Analyse der aktuellen Situation und ein Vergleich mit der Situationsbeschreibung aus dem letzten Evaluationsbericht in Kapitel 6.2.1.2.

Werden Umstände festgestellt, die den Verdacht einer Ordnungswidrigkeit oder Straftat nahelegen, ist es notwendig, Beweise zu sammeln und zu sichern sowie herauszufinden, ob ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet oder der Fall vielmehr an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden muss.

Die deutschen Kolleginnen und Kollegen informierten das Evaluationsteam über das Vorgehen bei Arbeitsunfällen sowie über das einheitliche Formular für die Meldung von Tätigkeiten in Verbindung mit schweren Unfällen an die BAuA, um deutschlandweit diese Daten kohärent und einheitlich zusammenzutragen.

Es wurde insbesondere klargestellt, dass die erforderlichen Inspektionsbesuche in Einklang mit den Standardverfahren für die Überwachung stattfinden (Inspektion ohne vorherige Ankündigung, Vorbesprechung mit Arbeitgeber, Fachleuten aus dem Unternehmen, Arbeitnehmervertretern und ggf. Gespräch mit dem Unfallopfer und den Unfallzeugen) und dass die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte ein Standardformular für die Untersuchung des Unfallhergangs und die Unfallursache sowie zur Klärung, ob gesetzliche Bestimmungen und technische Vorschriften verletzt wurden, nutzen.

Während der Evaluationswoche hat das Team keine Untersuchung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Erkrankungen miterlebt. Nur in NRW hatten wir die Gelegenheit, an einer Inspektion in einem Unternehmen teilzunehmen, in dem sich am Tag vor der bereits angekündigten Inspektion durch die Arbeitsaufsicht ein Beinaheunfall mit einer Chemikalie ereignet hat. Hier hat das Unternehmen die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten über den Beinaheunfall informiert, sodass die Inspektionsbesichtigung um diesen Beinaheunfall erweitert wurde. Da niemand zu Schaden gekommen war, gab es keine Veranlassung, Gespräche mit Arbeitnehmern oder Zeugen zu führen.

Auf Basis der von den deutschen Kollegen vorgelegten Zahlen ist es auf jeden Fall positiv, dass sich seit der letzten Evaluation (und auch schon davor) die Anzahl der Arbeitsunfälle in Deutschland kontinuierlich nach unten entwickelt hat, siehe auch Kapitel 4.4 in diesem Bericht.

7.2.7 Analyse und Gleichgewicht

Sämtliche Mitglieder des Evaluationsteams waren tief beeindruckt von dem **ausgezeichneten Sachverstand** des Personals, das die gemeinsamen Besichtigungen durchgeführt hat. Tatsächlich bewiesen alle Aufsichtsbeamtinnen und -beamte einen **sehr hohen Grad an Fachkenntnissen** in allen Arbeitsbereichen, **sehr gute soziale Kommunikationsfähigkeiten** und waren **motiviert** bei der Arbeit.

7.3 Maßnahmen im Anschluss an eine Inspektion

Im deutschen Arbeitsschutzgesetz (1996, letzte Änderung 2013) und in den LASI-Veröffentlichungen (hier insbesondere in der LV 1) werden die Vollzugsmaßnahmen festgelegt, die Arbeitsaufsichtsbeamte ergreifen können, um die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen und die Annahme von unterstützender Beratung sicherzustellen. Die Maßnahmen befinden sich im Einklang mit den gemeinsamen Grundsätzen des SLIC.

7.3.1 Gesetzliche Bestimmungen zum Vollzug

Es folgen die einschlägigen Artikel zum Vollzug aus dem Arbeitsschutzgesetz:

- **Anordnungen durch die Arbeitsschutzbehörden**

§ 22 (3) beschreibt die Befugnisse der zuständigen Behörde zu **vollziehbaren oder untersagenden Anordnungen**. *Im Einzelfall kann die zuständige Behörde anordnen: 1. welche **Maßnahmen** der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen oder die Beschäftigten zur **Erfüllung ihrer Pflichten** zu treffen haben, die sich aus diesem Gesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergeben und 2. welche **Maßnahmen** der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen **zur Abwendung einer besonderen Gefahr** für Leben und Gesundheit der Beschäftigten zu treffen haben.*

Die zuständige Behörde hat, wenn nicht Gefahr im Verzug ist, zur Ausführung der Anordnung eine angemessene Frist zu setzen.

Wird eine Anordnung nach Satz 1 nicht innerhalb einer gesetzten Frist oder eine als sofort vollziehbar erklärte Anordnung nicht sofort ausgeführt, kann die zuständige Behörde die von der Anordnung betroffene Arbeit oder die Verwendung oder den Betrieb der von der Anordnung betroffenen Arbeitsmittel untersagen.

Maßnahmen der zuständigen Behörde im Bereich des öffentlichen Dienstes, die den Dienstbetrieb wesentlich beeinträchtigen, sollen im **Einvernehmen** mit der obersten Bundes- oder Landesbehörde oder dem Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinde getroffen werden.

- **Bußgeldvorschriften**

In § 25 heißt es zu Ordnungswidrigkeiten und Bußgeldern

Ordnungswidrigkeiten, ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig:

- einer Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 1 oder § 19 zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist, (gilt nur für die Unfallversicherungsträger) oder
- a) **als Arbeitgeber** oder als verantwortliche Person einer **vollziehbaren Anordnung** nach § 22 Abs. 3 zuwiderhandelt oder
- b) **als Beschäftigter** einer **vollziehbaren Anordnung** nach § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 zuwiderhandelt.

*Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 Buchstabe b mit einer **Geldbuße bis zu fünftausend Euro**, in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 Buchstabe a mit einer **Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro** geahndet werden.*

- **Strafvorschriften**

Gemäß § 26 wird mit **Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr** oder mit Geldstrafe bestraft, wer

1. eine in § 25 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a **bezeichnete Handlung beharrlich wiederholt** oder
2. durch eine in § 25 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 bezeichnete **vorsätzliche Handlung Leben oder Gesundheit eines Beschäftigten gefährdet**.

Das **Ordnungswidrigkeitenrecht** (1987, letzte Änderung 2015) und das **Strafrecht** finden ebenfalls Anwendung auf die Überwachungspraxis.

7.3.2 LASI-Leitlinien zu Verfahren des Vollzugs

Die **LASI-Veröffentlichung LV 1** „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder – Grundsätze und Standards“, beschreibt unter Punkt 3.5 die Maßnahmen, die aufgrund von Beanstandungen zu treffen sind, und unterstreicht die Tatsache, dass Präventionsmaßnahmen im Fall von Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit so schnell wie möglich zu ergreifen sind.

Die LV 1 enthält auch eine Einteilung der Mängel in „geringfügig“, „mittel“ und „schwerwiegend“ und führt aus, dass die Folgemaßnahmen unter Wahrung der **Verhältnismäßigkeit** schrittweise oder gemeinsam auf Basis der vergangenen Erfahrungen mit dem Betrieb ergriffen werden.

In der LV 1 wird klargestellt, dass ein Verwaltungsverfahren zur Beseitigung festgestellter Mängel und ein Ordnungswidrigkeitsverfahren zur Ahndung von Verstößen parallel durchgeführt werden kann und dass sichergestellt sein muss, dass der Arbeitgeber schwerwiegende Mängel unverzüglich beseitigt. Die LV 1 betont auch, dass bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen auch die Kooperationsbereitschaft des Arbeitgebers berücksichtigt werden muss. Nachfolgend die LV 1-Klassifizierung von Mängeln:

Geringfügig	Arbeitsschutzmangel, von dem eine Gefährdung, aber keine konkrete Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit ausgeht, z.B. Aushangpflichten nicht nachgekommen
Mittel	Arbeitsschutzmangel, der zu einer Gefährdung im Sinne einer konkreten Gefahr führt, also eine Sachlage, bei der die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden der Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit eintreten wird, z.B. unzureichende Raumlüftung
Schwerwiegend	Arbeitsschutzmangel, der eine erhebliche Gefährdung oder eine unmittelbare Gefahr für Leib oder Leben der Beschäftigten darstellt, also eine Sachlage, bei der eine nicht nur leichte Körperverletzung oder der Tod einzutreten droht; z.B. fehlende Absturzsicherungen

Zudem kann es auch eine **Häufung** von Mängeln geben.

Laut LV 1 kann eine Aufsichtsbeamtin oder ein Aufsichtsbeamter die nachfolgenden verhältnismäßigen Maßnahmen ergreifen:

- **Mündliche Feststellung gegenüber dem Arbeitgeber (GERINGFÜGIGE MÄNGEL)**

Bei der Beanstandung nur **geringfügiger Mängel** wird der Arbeitgeber in dem Abschlussgespräch auf die Einhaltung seiner gesetzlichen Pflichten hingewiesen. Die Beanstandungen sind von der Arbeitsschutzbehörde zu dokumentieren.

- **Besichtigungsschreiben (MITTLERE MÄNGEL)**

Bei der Beanstandung **mittlerer Mängel** wird der Arbeitgeber mit einem Besichtigungsschreiben auf die Einhaltung seiner gesetzlichen Pflichten hingewiesen. Darin werden die bei der Besichtigung beanstandeten Arbeitsschutzmängel, die im Abschlussgespräch besprochenen **Maßnahmen** sowie **angemessene Fristen** zur Umsetzung mitgeteilt. Die Frist zur Umsetzung der erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen wird gemäß den besonderen Bedingungen des Einzelfalls festgelegt. Sie sollte so kurz wie möglich sein, muss aber dem Arbeitgeber ausreichend Zeit für die Umsetzung der Maßnahmen geben.

Das Besichtigungsschreiben soll innerhalb von zwei Wochen nach der Betriebsbesichtigung übersandt werden.

Die Abstellung der Arbeitsschutzmängel bzw. die Umsetzung der Maßnahmen ist durch die Aufsichtsbeamtin bzw. den Aufsichtsbeamten zu überwachen. Sofern der Mangel eine Ordnungswidrigkeit darstellt, ist im Rahmen des Opportunitätsprinzips zu prüfen, ob ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet wird.

Erhält die Arbeitsschutzbehörde nach Ablauf der festgesetzten Frist keine Mitteilung über die Abstellung der beanstandeten Mängel, wird je nach Lage des Einzelfalles unverzüglich – spätestens jedoch nach zwei Wochen – die Mitteilung angemahnt, eine **Nachbesichtigung** durchgeführt oder ein Verwaltungsverfahren eingeleitet.

Die Abstellung der Arbeitsschutzmängel bzw. die Umsetzung der Maßnahmen ist in der Betriebsakte zu dokumentieren, genau wie auch weitere relevante Informationen, die noch nicht im Besichtigungsschreiben aufgeführt sind.

- **Förmliches Verwaltungsverfahren (MITTLERE ODER SCHWERWIEGENDE MÄNGEL)**

Ein förmliches Verwaltungsverfahren (Anordnung) ist immer dann einzuleiten, **wenn zu erwarten ist, dass der Arbeitgeber die notwendigen Arbeitsschutzmaßnahmen zur Behebung eines mittleren oder schwerwiegenden Mangels nicht ergreifen wird.**

Dabei ist zu prüfen, ob und welche **Maßnahmen des Verwaltungszwangs** (Zwangsgeld, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang) anzudrohen und ggf. festzusetzen sind. Sie stellen die letzte Maßnahme der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten dar. Zuerst muss immer eine Verwarnung erfolgt sein. Diese Maßnahmen haben zum Ziel, Menschen zu zwingen, sich gesetzes- und anordnungskonform zu verhalten. **Die Bestimmungen der Länder zu Polizei- und Aufsichtsbehörden** legen die Maßnahmen des Verwaltungszwangs gemäß Verwaltungsvollzugsgesetz fest.

Bei **schwerwiegenden Mängeln**, die eine **unmittelbare Gefahr** für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten oder Dritter darstellen (Gefahr im Verzug), ist eine **Anordnung mit sofortiger Vollziehung** zu erlassen. Eine **mündliche Anordnung** ist aus Gründen der Rechtssicherheit **umgehend schriftlich zu bestätigen.**

Bei Gefahr im Verzug können die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten den **unverzüglichen Stopp der Aktivitäten** anordnen.

- **Ordnungswidrigkeitenverfahren (MITTLERE UND SCHWERWIEGENDE MÄNGEL)**

Liegt ein gesetzlich bestimmter Ordnungswidrigkeitentatbestand vor („rechtswidrige und vorwerfbare Handlung“) ist die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens möglich. Sie liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde („Opportunitätsprinzip“) und sollte bei einem **schwerwiegenden Mangel grundsätzlich** in Betracht gezogen werden. Hierdurch werden die Verstöße in der Vergangenheit geahndet. Zugleich soll zukünftigen Zuwiderhandlungen des Arbeitgebers entgegengewirkt werden.

Bei **Verstoß gegen eine vollziehbare Anordnung** sollte stets die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens geprüft werden.

Die Festsetzung einer Geldbuße schließt die Anwendung von Vollstreckungsmaßnahmen (Zwangsmittel) zur Durchsetzung eines Verwaltungsaktes (Anordnung) nicht aus.

Die Geldbußbescheide sind in der Regel an den Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen für den Arbeitsschutz nach Art. 13 des ArbSchG gerichtet. Aus diesem Grunde ist es auch möglich, einen Beschäftigten mit einer Geldbuße zu belegen, wenn sie ihren Verpflichtungen nach dem Arbeitsschutzrecht nicht nachkommen (Tragen von PSA, Einhaltung der betrieblichen Sicherheitsverfahren etc.). Dies hängt vom konkreten Einzelfall ab und kommt nicht häufig vor.

Wird der Geldbuße widersprochen, muss die Arbeitsschutzbehörde die Argumente bewerten und entscheiden, ob die Einspruchsargumente akzeptiert werden. Wenn nicht, muss die Behörde entscheiden, ob der Fall vor ein Gericht gebracht werden muss.

- **Abgabe an die Staatsanwaltschaft (STRAFTATEN)**

Eine **Verpflichtung** zur Abgabe von Verfahren an die Staatsanwaltschaft besteht dann, wenn sich im Zuge eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens Anhaltspunkte ergeben, dass die Tat eine **Straftat** ist. Landesrechtlich können weitere Abgabeverpflichtungen normiert sein. Erhält die Aufsichtsbeamtin bzw. der Aufsichtsbeamte außerhalb eines Bußgeldverfahrens von einer **Straftat** Kenntnis, entscheidet sie bzw. er über eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft.

In Zweifelsfällen ist daher immer die Beratung mit Vorgesetzten und ggf. die Einholung ihrer Entscheidung sinnvoll.

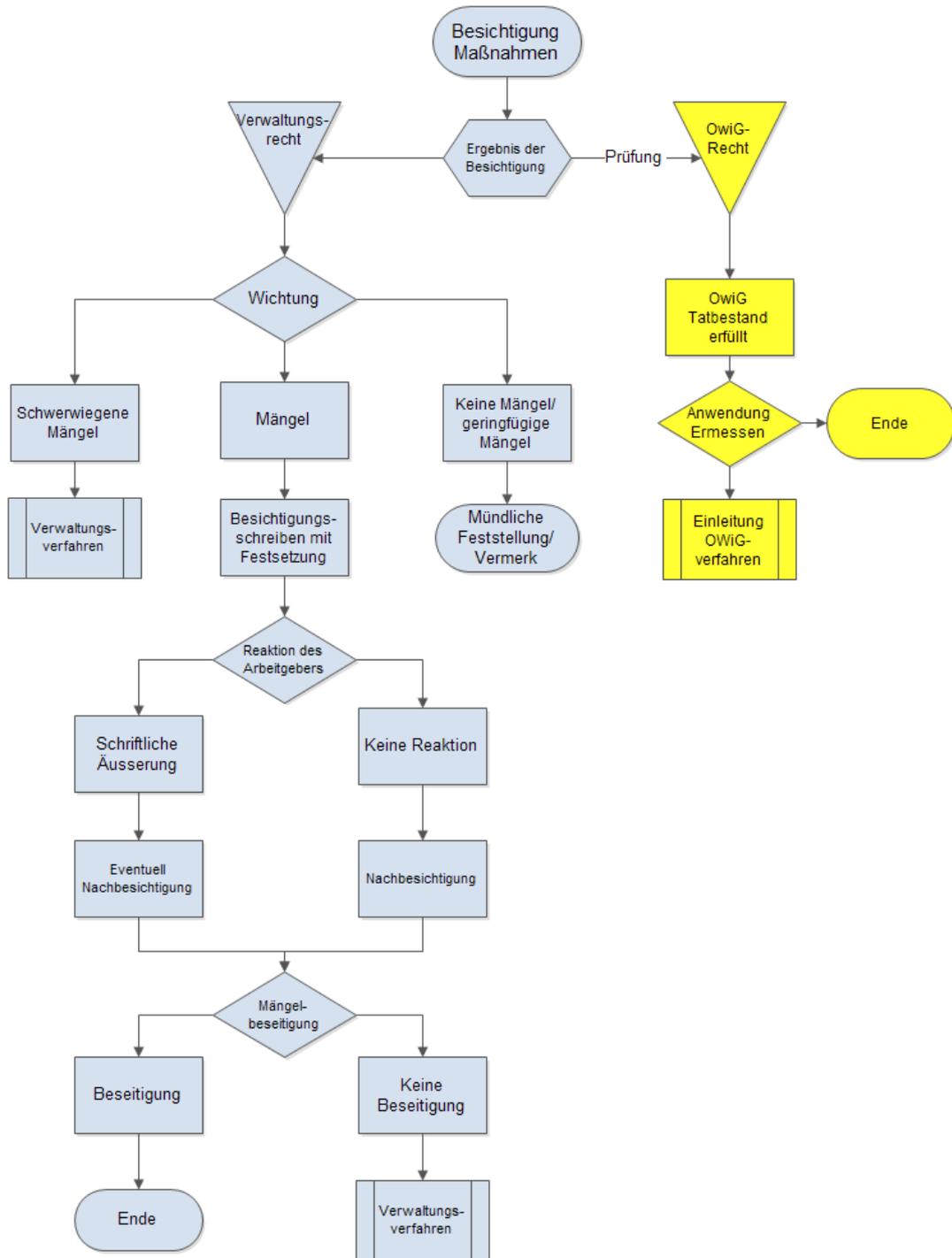
Zusammenfassend lässt sich sagen:

- Geringfügige Mängel führen in der Regel zu einer mündlichen Feststellung gegenüber dem Arbeitgeber.
- Mittlere Mängel führen zu einem Besichtigungsschreiben mit Anweisungen, die innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen sind.
- Schwerwiegende Mängel führen neben einem Besichtigungsschreiben mit Anweisungen und Fristen, zu einer Einleitung von Verwaltungsverfahren wie Ordnungswidrigkeitenverfahren oder der Fall wird an die Staatsanwaltschaft abgegeben.
- Bei Gefahr im Verzug kann der Aufsichtsbeamte/die Aufsichtsbeamtin die gefährliche Tätigkeit direkt untersagen.

Abbildung 5 zeigt eine Darstellung der Überwachungsmaßnahmen in Deutschland.

Während der Ausbildung werden Theorie und Praxis in gesetzlichem, angemessenem und verhältnismäßigem Verwaltungshandeln vermittelt. Hinsichtlich der Aufgaben von Aufsichtsbeamtinnen und -beamten in Unternehmen sind ihre Befugnisse vergleichbar mit denen der Polizei. Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte nutzen diese Befugnisse nach eigenem Ermessen. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht ihnen, die Arbeitsschutzanforderungen flexibel und in Abhängigkeit der Situation durchzusetzen. In schwierigen Situationen (wie Zutrittsverweigerung zum Unternehmen) können die Aufsichtsbeamtinnen und -beamte die Polizei um Hilfe bitten.

Wie bereits erwähnt, werden die Arbeitnehmervertreter (Betriebsräte, Sicherheitsbeauftragte) in der Regel zur Vor- und Nachbesprechung mit dem Arbeitsaufsichtsbeamten, dem Arbeitgeber, den Arbeitsschutz-Managern, dem Betriebsarzt, den Sicherheitsfachkräften und Sicherheitsbeauftragten eingeladen. Sie werden ebenfalls über die Schlussfolgerungen des Arbeitsaufsichtsbeamten und die Antworten des Arbeitgebers informiert und erhalten das Besichtigungsschreiben sowie eine Information über die ergriffenen Maßnahmen.



**Abbildung 5:
Darstellung der Überwachungsmaßnahmen in Deutschland.**

Das Evaluationsteam hat keine Kenntnis über eine besondere Vorschrift um sicherzustellen, dass die Besichtigungsschreiben der Arbeitsaufsicht, die an die Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter gehen, keine vertraulichen Informationen enthalten (z.B. über eingeleitete Strafverfahren).

Wenn es für ihre Tätigkeiten von Bedeutung oder wenn es gesetzlich vorgeschrieben ist, müssen die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung über die Mängel unterrichtet werden, die von den Aufsichtsbeamten und -beamtinnen der Arbeitsaufsichtsbehörde festgestellt wurden.

Dies erfolgt entweder digital im Rahmen der Übermittlung von Daten der Überwachung oder über einen

direkten Kontakt zur jeweilig verantwortlichen Aufsichtsperson.

7.3.3 Analyse und Schlussfolgerungen

Im Vergleich zum vorherigen Bericht hatte das Evaluationsteam den Eindruck, dass kaum Fortschritte bei der **Nutzung von Sanktionsmöglichkeiten** erzielt wurden. Tatsächlich beobachtete das Team „*einen weitverbreiteten Widerwillen der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten gegenüber der Anwendung von rechtlichen Verfahren*“ und „*einen einheitlichen und weitverbreiteten Widerwillen auf allen Ebenen der deutschen Arbeitsaufsicht gegenüber einer Ausübung von strafrechtlichen Sanktionen (...) sie setzen vielmehr auf Beratung und Hilfe, und auch in einem geringeren Ausmaß, auf zivilrechtliche Sanktionen*“.

Das Gleichgewicht zwischen Beratung und Kontrolle scheint in der deutschen Arbeitsaufsicht wohl immer noch eine kritische Angelegenheit zu sein. Dem Evaluationsteam war sehr wohl bewusst, dass die Arbeitsaufsicht in den Ländern und die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten selbst eher die Unternehmen beraten als ihre Vollzugsbefugnisse wie Anordnungen oder Sanktionen einzusetzen. Auch wenn es im Arbeitsschutzgesetz heißt, dass Sanktionen als letzte Konsequenz verhängt werden sollen (ggf. im Anschluss an eine Verwarnung), werden diese selbst bei festgestellten schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen kaum verhängt.

Nichtsdestotrotz zeigen die bundesweiten Zahlen für die letzten Jahre (2014–2016), dass es trotz weniger durchgeführten Inspektionen (-9 %) und Beanstandungen (-2 %) eine Zunahme an Geldstrafen im Bereich des Arbeitsschutzes (+14 %) und von vollziehbaren Anordnungen mit Strafmaßnahmen (+24 %) sowie an verzeichneten Straftatbeständen (+34 %) gibt.

Schaut man sich allerdings die Zahlen aus den vier besuchten Ländern an, stellt man fest, dass die Situation sehr unterschiedlich ist, da die Arbeitsaufsicht es vorzieht Inspektionsbesuche eher mit „soften“ Aktionen, wie Berichten oder Ratschlägen, als mit Sanktionen, Zwangsmaßnahmen oder strafrechtlichen Maßnahmen durchzuführen.

Wichtig ist auch die Art und Weise, wie den Arbeitgebern eine Betriebsstilllegung oder eine Anordnung mit einem Verbot mitgeteilt wird. Das Team hat während der Evaluation festgestellt, dass diese Anordnungen im Verlauf der Besichtigung lediglich mündlich kommuniziert werden und dass Aufsichtsbeamtinnen und -beamte in der Regel nicht die Möglichkeit haben, diese vor Ort unverzüglich auf schriftlichem oder elektronischem Wege zu melden. Sie müssen hierfür zurück ins Büro, um die Anordnung zu erstellen und im Nachhinein an den Arbeitgeber zu übermitteln.

Die deutschen Kolleginnen und Kollegen haben dem Evaluationsteam auch keinerlei Zahlenmaterial über die Anzahl dieser bundesweit oder lokal ausgestellten Anordnungen zur Verfügung gestellt.

Laut LV 1 ist in Fällen einer unmittelbaren Gefahr eine Anordnung mit sofortiger Vollziehung zu erlassen (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

ZAHLEN DER DEUTSCHEN ARBEITSAUFSICHT DER LETZTEN DREI JAHRE

Alle Länder	2014	2015	2016
Anzahl der Unternehmen (Betriebsstatistik BA)	2.136.432	2.149.898	2.175.322
Anzahl der Beschäftigten	38.280.000	38.721.300	39.304.900
Anzahl der VZÄ-Aufsichtsbeamte mit Aufgaben im Arbeitsschutz (mit Bayern und Baden-Württemberg – Schätzwerte)	1.744	1.731	1.749
Anzahl von Inspektionsbesuchen in Unternehmen	127.249	118.444	119.358
Anzahl von außerbetrieblichen Inspektionen (z.B. Baustellen, bestimmte überwachungspflichtige Systeme, wie Dampfkesselsysteme, Füllsysteme für Druckgase)	93.291	87.756	81.206
Anzahl der besuchten Unternehmen	89.204	83.284	82.653
Verhältnis zwischen Beschäftigten und Aufsichtsbeamter (Anzahl Beschäftigte pro Aufsichtsbeamten)	21.950	22.369	22.473
Verhältnis zwischen Unternehmen und Aufsichtsbeamten (Anzahl von Unternehmen pro Aufsichtsbeamten)	1.225	1.242	1.244
Verhältnis zwischen besuchten Unternehmen u. allen Unternehmen	4,2 %	3,9 %	3,8 %
Anzahl von Besichtigungsschreiben im Anschluss an eine Inspektion (nur in Brandenburg, Hessen, Berlin, Nordrhein-Westfalen)	26.694	19.844	19.456
Anzahl von durch die Aufsichtsbeamten festgestellten Arbeitsschutzmängel (ohne Baden-Württemberg)	409.702	410.102	400.192
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	12.286	8.850	9.688
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen ohne Zwangsmaßnahmen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer und ohne Baden-Württemberg)	960	1.082	1.188
Anzahl von Bußgeldern (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	2.167	2.125	2.471
Anzahl von Bußgeldern (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer und ohne Brandenburg, Hessen, Berlin, Nordrhein- Westfalen)	1.084	972	1.175
Höhe der Bußgelder (nur in Brandenburg, Hessen, Berlin, Nordrhein-Westfalen)	k.A.	€ 4.056.339	€ 4.407.668
Durchschnittliche Höhe der Bußgelder (nur in Brandenburg, Hessen, Berlin, Nordrhein-Westfalen)	k.A.	€ 522	€ 625
Anzahl von Straftaten (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer und ohne Baden-Württemberg)	183	251	245
Anzahl von Gutachten (nur in Brandenburg, Hessen, Berlin, Nordrhein-Westfalen)	14.338	14.445	14.956
Anzahl von Beratungen (nur in Brandenburg, Hessen, Berlin, Nordrhein-Westfalen)	27.282	18.381	18.037

Die Situation variiert von einem Land zum anderen beträchtlich. Dies konnte das Team während der Evaluationswoche feststellen und auch die nachfolgenden Zahlen mit Schwerpunkt auf den vier besuchten Ländern bezeugen dies.

Brandenburg	2014	2015	2016
Anzahl von Unternehmen (Betriebsstatistik BA)	66.715	66.765	66.851
Anzahl Beschäftigte	954.100	955.000	968.200
Anzahl von VZÄ-Aufsichtsbeamten mit Arbeitsschutzaufgaben	64	58	53
Anzahl von Inspektionsbesuchen in Unternehmen	7.537	6.850	5.929
Anzahl von außerbetrieblichen Inspektionen (z.B. Baustellen, bestimmte überwachungspflichtige Systeme, wie Dampfkesselsysteme, Füllsysteme für Druckgase)			
Anzahl der besuchten Unternehmen	4.319	4.025	3.733
Verhältnis zwischen Beschäftigten und Aufsichtsbeamten (Anzahl Beschäftigte pro Aufsichtsbeamten)	14.908	16.466	18.268
Verhältnis zwischen Unternehmen und Aufsichtsbeamten (Anzahl von Unternehmen pro Aufsichtsbeamten)	1.042	1.151	1.261
Verhältnis zwischen besuchten Unternehmen u. allen Unternehmen	6,5 %	6,0 %	5,6 %
Anzahl v. Besichtigungsschreiben im Anschluss an eine Inspektion	3.218	3.274	3.072
Anzahl v. durch die Aufsichtsbeamten festgestellten Arbeitsschutzmängel	19.809	19.567	17.487
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	751	654	897
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen mit Zwangsmaßnahmen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	24	10	14
Anzahl von Bußgeldern (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	263	180	202
Höhe der Bußgelder	€ 462.395	€ 274.898	€ 198.629
Durchschnittliche Höhe der Bußgelder	€ 457	€ 432	€ 405
Anzahl der Straftaten (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	2	3	1
Anzahl der Gutachten	3.222	3.030	3.264
Anzahl der Beratungen	2.124	1.675	1.540

Hessen	2014	2015	2016
Anzahl von Unternehmen (Betriebsstatistik BA)	161.595	162.995	165.620
Anzahl Beschäftigte	2.973.200	3.009.000	3.054.800
Anzahl von VZÄ-Aufsichtsbeamten mit Arbeitsschutzaufgaben	149	151	150
Anzahl von Inspektionsbesuchen in Unternehmen			
Anzahl von außerbetrieblichen Inspektionen (z.B. Baustellen, bestimmte überwachungspflichtige Systeme, wie Dampfkesselsysteme, Füllsysteme für Druckgase)	14.548	11.703	12.363
Anzahl der besuchten Unternehmen	5.844	4.940	4.809
Verhältnis zwischen Beschäftigten und Aufsichtsbeamten (Anzahl Beschäftigte pro Aufsichtsbeamten)	19.954	19.927	20.365
Verhältnis zwischen Unternehmen und Aufsichtsbeamten (Anzahl von Unternehmen pro Aufsichtsbeamten)	1.085	1.079	1.104
Verhältnis zwischen besuchten Unternehmen und allen Unternehmen	3,6 %	3,0 %	2,9 %
Anzahl v. Besichtigungsschreiben im Anschluss an eine Inspektion	4.683	4.023	4.064
Anzahl v. durch die Aufsichtsbeamten festgestellten Arbeitsschutzmängel	35.240	33.132	42.431
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	290	342	443
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen mit Zwangsmaßnahmen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	4	10	10
Anzahl von Bußgeldern (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	173	138	114
Höhe der Bußgelder	€ 3.077.968	€ 2.337.054	€ 2.565.243
Durchschnittliche Höhe der Bußgelder	€ 599	€ 631	€ 611
Anzahl der Straftaten (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	17	32	26
Anzahl der Gutachten	3.103	3.190	2.464
Anzahl der Beratungen	1.160	487	685

Berlin	2014	2015	2016
Anzahl von Unternehmen (Betriebsstatistik BA)	91.647	93.413	97.377
Anzahl Beschäftigte	1.579.800	1.617.100	1.668.300
Anzahl von VZÄ-Aufsichtsbeamten mit Arbeitsschutzaufgaben	67	65	68
Anzahl von Inspektionsbesuchen in Unternehmen			
Anzahl von außerbetrieblichen Inspektionen (z.B. Baustellen, bestimmte überwachungspflichtige Systeme, wie Dampfkesselsysteme, Füllsysteme für Druckgase)	6.586	5.174	4.663
Anzahl der besuchten Unternehmen	2.425	2.225	2.210
Verhältnis zwischen Beschäftigten und Aufsichtsbeamten (Anzahl Beschäftigte pro Aufsichtsbeamten)	23.579	24.878	24.534
Verhältnis zwischen Unternehmen und Aufsichtsbeamten (Anzahl von Unternehmen pro Aufsichtsbeamten)	1.368	1.437	1.432
Verhältnis zwischen besuchten Unternehmen u. allen Unternehmen	2,6 %	2,4 %	2,3 %
Anzahl von Besichtigungsschreiben im Anschluss an eine Inspektion	1.899	1.781	1.766
Anzahl von durch die Aufsichtsbeamten festgestellten Arbeitsschutzmängel	9.350	8.621	6.714
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	201	179	202
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen mit Zwangsmaßnahmen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	184	213	70
Anzahl von Bußgeldern (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	39	34	23
Höhe der Bußgelder	k.A.	€ 127.387	€ 125.796
Durchschnittliche Höhe der Bußgelder	k.A.	€ 59	€ 124
Anzahl der Straftaten (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	21	10	8
Anzahl der Gutachten	2.588	2.706	2.731
Anzahl der Beratungen	4.354	2.098	1.628

Nordrhein-Westfalen	2014	2015	2016
Anzahl von Unternehmen (Betriebsstatistik BA)	423.966	427.386	434.147
Anzahl Beschäftigte	8.249.800	8.337.700	8.441.100
Anzahl von VZÄ-Aufsichtsbeamten mit Arbeitsschutzaufgaben	301	299	310
Anzahl von Inspektionsbesuchen in Unternehmen			
Anzahl von außerbetrieblichen Inspektionen (z.B. Baustellen, bestimmte überwachungspflichtige Systeme, wie Dampfkesselsysteme, Füllsysteme für Druckgase)	38.667	38.948	38.921
Anzahl der besuchten Unternehmen	13.163	14.111	14.115
Verhältnis zwischen Beschäftigten und Aufsichtsbeamten (Anzahl Beschäftigte pro Aufsichtsbeamten)	27.408	27.885	27.229
Verhältnis zwischen Unternehmen und Aufsichtsbeamten (Anzahl von Unternehmen pro Aufsichtsbeamten)	1.409	1.429	1.400
Verhältnis zwischen besuchten Unternehmen und allen Unternehmen	3,1 %	3,3 %	3,3 %
Anzahl von Besichtigungsschreiben im Anschluss an eine Inspektion	16.894	10.766	10.554
Anzahl von durch die Aufsichtsbeamten festgestellten Arbeitsschutzmängel	72.918	81.081	93.648
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	1.533	299	245
Anzahl von vollstreckbaren Anordnungen mit Zwangsmaßnahmen (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	33	28	34
Anzahl von Bußgeldern (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	609	575	836
Höhe der Bußgelder	€ 1.626.000	€ 1.317.000	€ 1.518.000
Durchschnittliche Höhe der Bußgelder	€ 1.111	€ 1.039	€ 1.124
Anzahl der Straftaten (nur im Arbeitsschutz ohne bspw. Arbeitszeit, Mutterschutz, junge Arbeitnehmer)	67	74	72
Anzahl der Gutachten	5.425	5.519	6.497
Anzahl der Beratungen	19.644	14.121	14.184

Das Evaluationsteam kann bestätigen, dass die Verfahren des Vollzugs zur Sicherstellung der tatsächlichen Umsetzung von Inspektionsanordnungen sehr wirkungsvoll sind. Die Ausstellung von Verbotsanordnungen zusammen mit Verfahren der verwaltungs- und strafrechtlichen Ahndung sind hier besonders effektiv.

Bei der Verhängung von Sanktionen könnte es im ersten Schritt ein kritischer Punkt sein, ob schwere Verstöße von Aufsichtsbeamtinnen und -beamten verifiziert werden.

Der **durchschnittliche Betrag von Sanktionen** scheint recht niedrig zu sein. Die große Mehrheit festgestellter Mängel wird wohl mit Beratung, mündlichen Anordnungen, Verwarnungen und in der Regel ohne Rückgriff auf Sanktionen gelöst. Die Höhe des Bußgeldes ist überdies nicht sehr abschreckend.

Selbst bei wiederholten schwerwiegenden Verstößen (wie fehlende Absturzsicherung) steht es dem Aufsichtsbeamten bzw. der Aufsichtsbeamtin frei, eine Sanktion auszusprechen oder nicht. Auch wenn es in § 17 des Ordnungswidrigkeitengesetz heißt, dass *„die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen soll (und dass) wenn das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht ausreicht, es überschritten werden kann“*, hat es den Anschein, dass die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten diese Befugnis so gut wie nie nutzen.

Eine sehr wirkungsvolle Maßnahme für die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten ist offenbar die Anordnung der Einstellung sämtlicher Arbeiten (Betriebsstilllegung). Diese Möglichkeit nutzen sie allerdings nur in extremen Situationen und selbstverständlich nur in Bezug auf die Bereiche, die von den schweren Verstößen betroffen sind. Im Übrigen gibt es keine verfügbaren Daten über die Anzahl von erlassenen Verbotsanordnungen.

8 Kommunikation und Beziehungen

8.1 Hilfestellung für Aufsichtsbeamtinnen und -beamte

Es ist eine Hauptaufgabe des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), grundlegende und übergreifende organisatorische Themen zum Gesetzesvollzug zu bearbeiten (Vollzugsstrategien, Organisation, Personalwesen, Berichtswesen und Information, Aus- und Weiterbildung, Qualitätssicherung, Evaluation) mit dem Ziel, eine gleichwertige einheitliche Verwaltungspraxis und Gesetzesanwendung in allen Ländern zu erreichen. Hierfür werden Schwerpunktthemen ausgewählt und in den Ausschüssen des LASI diskutiert. Es gibt vier ständige Arbeitsgruppen:

- a. AG „**Betriebliche Arbeitsschutzorganisation**“ zu folgenden Themen:
 - Betriebliche Arbeitsschutzorganisation einschl. spezieller Themen, die sich aus der GDA ergeben
 - Betriebsstätten
 - Ergonomie
 - Stofflicher Gefahrenschutz (wie Gefahrstoffe, biologische Arbeitsstoffe)
- b. AG „**Technischer Arbeitsschutz**“ zu folgenden Themen:
 - Technischer Arbeitsschutz (einschließlich Verhütung von Gefährdungen in Verbindung mit Lärm und Schwingungen)
 - Anlagensicherheit
- c. AG „**Sozialer und medizinischer Arbeitsschutz**“ zu folgenden Themen:
 - Schutz besonderer Personengruppen
 - Arbeitszeit
 - Arbeitsmedizin
- d. AG „**Marktüberwachung**“ zu folgenden Themen:
 - Marktüberwachung in Deutschland nach dem Produktsicherheitsgesetz (ProdSG)

Die Arbeitsgruppen bestehen aus Beschäftigten der Arbeitsschutzbehörden der Länder, die Experten auf ihrem jeweiligen Gebiet sind. Innerhalb ihres Bereichs befassen sich die Arbeitsgruppen mit besonderen Themen mit dem Ziel, abgestimmte Verfahren für den Vollzug von Gesetzen und Verordnungen zu entwickeln, sodass in allen Ländern eine einheitliche Anwendung erfolgen kann. Sie entwerfen auch Stellungnahmen, wiederum einheitlich für alle Länder, zu der Frage wie sich die Arbeit der Arbeitsaufsichtsbehörden an veränderte Rahmenbedingungen anpassen sollte – z.B. bei Veränderungen in der Arbeitswelt und im Recht – sowie über die Auslegung von unklaren rechtlichen Begrifflichkeiten, Leitlinien und Verfahrensanweisungen.

Die Ergebnisse dieser Beratungen werden auf der LASI-Website in Form von LASI-Veröffentlichungen bzw. abgestimmten Länderpositionen veröffentlicht und werden im Allgemeinen von den höchsten Arbeitsschutzbehörden durch Erlasse oder Dienstanweisungen an die oberen oder unteren Arbeitsschutzbehörden in den jeweiligen Ländern in Kraft gesetzt.

Die nachfolgenden LASI-Publikationen sind von besonderer Bedeutung und stellen einen grundlegenden Beitrag zur Compliance dar:

LV 1	Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder – Grundsätze und Standards
LV 31	Ermittlung psychischer Fehlbelastungen am Arbeitsplatz und Möglichkeiten der Prävention
LV 36	Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland
LV 52	Integration psychischer Belastungen in die Beratungs- und Überwachungspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder
LV 54	Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle
LV 58	Beratung der Länder zu und Umgang der Länder mit Arbeitsschutzmanagementsystemen
LV 59	Handlungsanleitung zur Überprüfung der Gefährdungsbeurteilung

Zur Sicherstellung von Transparenz und Einheitlichkeit der Arbeitsschutzverwaltung der einzelnen Länder gibt es bereits länderspezifische Facharbeitsgruppen, deren Aufgabe es im Allgemeinen ist, sich mit anderen Gruppen abzustimmen und Festlegungen zu treffen, damit die gesetzlichen Bestimmungen im gesamten Bundesland einheitlich umgesetzt werden können.

So hat das Evaluationsteam in Wiesbaden gesehen, dass manche Leitlinien Teil des IFAS-Systems sind, darunter auch die LASI-Leitlinien. IFAS ist eine IT-Anwendung zur Dokumentation der von den Aufsichtsbeamtinnen und -beamten durchgeführten Aktivitäten. Das System umfasst eine Datenbank aller Unternehmen und Baustellen.

Die QMS-Dokumentation hat eine standardisierte Struktur mit den folgenden Einträgen, die die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten vornehmen müssen:

- Welche Aktivitäten sind durchgeführt worden? Von wem und mit wem?
- Der Inhalt der Aktivitäten und Handlungen muss verständlich sein,
- Vermerk zu den Teilnehmenden eines Audits oder einer Besprechung,
- Ergebnisse
- sowie die Anzahl der festgestellten Mängel müsse erfasst werden.
- In IFAS müssen die gesetzlichen Felder hervorgehoben werden, unabhängig davon, ob Mängel gefunden wurden.
- Betriebliche Daten müssen gesammelt werden.

Für besondere Inspektionsmodule hat IFAS standardisierte Dokumentationsvordrucke, die sogenannten „IFAS-Module“, z.B. für Arbeitszeiten, Schutz von werdenden Müttern, GDA-Programme, sichere Wartungsverfahren, Umgang mit krebserregenden Stoffen etc.

Dank dieser standardisierten Dokumentationsvordrucke ist eine statistische Ergebnisauswertung der Arbeitsaufsichtsbehörde möglich.

Es ist wichtig anzumerken, dass ein verbindliches Paket an allgemeinen und themenspezifischen Verordnungen zum Qualitätsmanagementsystem der hessischen Arbeitsaufsicht gehört. Sämtliche Leitlinien, die von den Aufsichtsbeamtinnen und -beamten beachtet werden sollen, werden verbindlich in ein hessisches Qualitätsmanagementdokument übertragen.

8.2 Interne Kommunikation

8.2.1 Interne Kommunikation innerhalb eines Landes

Jedes Land organisiert und sorgt für sein eigenes Kommunikationssystem der Arbeitsaufsicht. Allgemeine Informationen innerhalb der Organisation erfolgen meistens per E-Mail und direkter Kommunikation von Angesicht zu Angesicht.

So arbeitet das LAGetSi in Berlin an einem zentralen Standort und die interne Kommunikation ist durch persönliche Gespräche gewährleistet. Telefon und E-Mail werden darüber hinaus für die Kommunikation genutzt. Regelmäßige Besprechungen finden in den Referaten statt, und die Führungskräfte treffen sich alle zwei Wochen in gemeinsamen Meetings. Das LAGetSi und die Senatsverwaltung haben öffentliche Websites (Internet) und auch ein internes Informationsnetzwerk (Intranet).

Rechtlich verbindliche Dokumente werden im Allgemeinen schriftlich kommuniziert. Hilfsmittel der Kommunikation wie Musterdokumente stehen meist in einem Intranet zur Verfügung, manche Länder haben auch SharePoint-Server eingerichtet.

In der Regel sind unterstützende Anleitungen und Anweisungen, wie vorgegangen werden soll, verfügbar. Alle Arbeitsaufsichtsbehörden und Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten haben Zugang zum Internet.

Neben der LASI-Homepage hat jedes Landesministerium eine eigene Homepage. Hier findet man u.a. Magazine, Faltblätter, Broschüren und Pressemitteilungen eines Landes. Faltblätter und Broschüren eines Landes werden meist erstellt, um spezielle Themen des Arbeitsschutzes kurz zu beschreiben und die Möglichkeit von Sanktionen zu unterstreichen. Für Fragen oder Beschwerden wird im Allgemeinen eine lokale oder regionale Ansprechperson genannt. In Pressemitteilungen eines Landes werden neue Broschüren, Publikationen, Seminare und Konferenzen auf eher lokaler Ebene angekündigt. Ergebnisse von besonderen Vollzugsprogrammen können auch Gegenstand von Pressemitteilungen sein.

Jedes Land veröffentlicht den Jahresbericht der Arbeitsaufsicht in gedruckter Form und in der Regel auch als Download auf der jeweiligen Internetseite. Neben dem SUGA-Bericht (Anmerkung: Der SUGA-Bericht wird vom BMAS veröffentlicht, wobei SUGA die Abkürzung für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ist, vgl. auch Kapitel 8 und 10) wird in diesem Bericht der Arbeitsaufsicht u.a. auf die besonderen Aktivitäten des jeweiligen Landes und auf tödliche Arbeitsunfälle detaillierter eingegangen.

8.2.2 Aufzeichnungen ausschließlich für den internen Gebrauch durch Aufsichtsbeamte

Im Rahmen der Vollzugsarbeit nutzen sämtliche Aufsichtsbeamtinnen und -beamten spezielle Software für die Verwaltung und Speicherung aller relevanten Daten zur Arbeitsaufsicht; so nutzen die meisten Länder (14) die IFAS-Software, die anderen beiden Länder nutzen gleichwertige Systeme.

Alle Überwachungstätigkeiten müssen in dem jeweiligen IT-System der Arbeitsschutzbehörde dokumentiert werden. 14 Ländern nutzen das IT-Programm IFAS. Die Mindestanforderungen für die Dateneingaben sind in den „Anweisungen für das jährliche Reporting durch die Arbeitsschutzbehörden“ in der jeweils aktuellen Fassung beschrieben.

Folgende Stammdaten werden in IFAS im Unternehmensordner dokumentiert:

- Aktuelle Anschrift des Unternehmens
- Rechtsform
- Träger der gesetzlichen Unfallversicherung
- Anzahl der Beschäftigten
- Industrie/Wirtschaftszweig (NACE)
- Personalvertretung
- Unterstützung Sicherheitstechnik, Arbeitsmedizin, Arbeitsschutzausschuss

In der schriftlichen Dokumentation einer betrieblichen Arbeitsschutzsituation sollten die folgenden Punkte enthalten sein:

- Datum und Gegenstand der Inspektion
- Teilnehmende/Ansprechpersonen
- Besuchte Bereiche, festgestellte Arbeitsschutzmängel und entsprechende Maßnahmen
- Gesichtete Dokumente, festgestellte Arbeitsschutzmängel und entsprechende Maßnahmen
- Beschreibung der erforderlichen/vereinbarten Maßnahmen
- Fristen für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen
- Weitere Tätigkeiten der Aufsichtsbeamten, wie Besichtigungsschreiben
- Ergebnis der Inspektion, Beurteilung der untersuchten Elemente der Arbeitsschutzorganisation
- Klassifizierung des Unternehmens in der anwendbaren Risikoklasse
- Verwaltungshandeln

Für die Sicherstellung des Informationsflusses unter den 16 Arbeitsaufsichtsbehörden der Länder gibt es zuallererst das LASI-Intranet (LASI = Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik).

Für spezielle Themen stehen Datenbanken zur Verfügung, wie z.B. die Vibrations-Lärm-Expositions-Datenbank und die Gefahrstoffdatenbank (GDL)

Über Verstöße in anderen Ländern gibt es keine bundesweite Übersicht. Derzeit ist ein behördlicher Datenaustausch aufgrund der Datenschutzgesetze nicht möglich.

Die Ergebnisse der Inspektionsbesuche werden den Betriebsräten stets zur Verfügung gestellt. Bisher hat dies keine Probleme verursacht.

8.2.3 Abstimmung der Länderbehörden untereinander

Üblicherweise wenden sich die Arbeitsaufsichtsbehörden an ihr zuständiges Ministerium, wenn ein Thema auf bundesweiter Ebene gelöst und ähnlich durchgesetzt werden soll. Diese Themen werden dann per E-Mail (Länderabfrage) und/oder bei jährlichen Besprechungen der Länderfachleute (Arbeitsgruppen des LASI) erörtert.

Auf jeden Fall kann das Evaluationsteam bestätigen, dass es kein länderübergreifendes System gibt, das Informationen zu einschlägigen Überwachungsthemen abbildet, auch nicht in den speziell unter Punkt 3.6.2 der LV 1 vorgesehenen Fällen.

Kommunikation erfolgt häufig ad hoc und informell. Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten sind mit dem Hintergrund von bundesweit tätigen Unternehmen nicht vertraut und sind daher nicht unbedingt in der Lage zu beurteilen, inwieweit es zweckmäßig ist, in den Einzelfällen Vollzugsentscheidungen zu treffen.

Wir empfehlen daher den Aufbau eines elektronischen Systems zur Unterstützung der gesamten Länderkommunikation. So wäre ein Austausch von relevanten Informationen zu Themen der Aufsicht, die sich über die Grenzen eines einzelnen Landes hinweg auswirken können, möglich.

8.3 Externe Kommunikation und Beziehungen

Aufgrund der Besonderheiten im deutschen System beschreiben wir in diesem Kapitel die Beziehungen zu anderen öffentlichen Akteuren, die im Allgemeinen mit der Arbeitsaufsicht zusammenarbeiten, wie die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung und weitere Behörden, und wir widmen uns der Kommunikation zur Bekanntmachung des Aufsichtshandelns.

8.3.1 Abstimmung mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung

Im letzten SLIC-Bericht aus dem Jahre 2004 stellte die Abstimmung zwischen der Arbeitsaufsicht der Länder und der Unfallversicherung einen der größten Kritikpunkte dar:

„Die traditionelle Unterscheidung zwischen den Aufgaben der Gewerbeaufsichtsämter und der Berufsgenossenschaft wird zunehmend unklarer. Ziele und Schwerpunkte der beiden Systeme sind offensichtlich verschieden – Erstere wollen die Umsetzung des Rechts durch einen Fokus auf „Software“ (Management)-Themen fördern, Letzteren geht es um Vorkehrungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz von hoher Qualität durch einen Fokus auf „Hardware“ (fachliche) Themen. Selbst die Arbeitgeber hatten sichtlich Mühe, den Unterschied zu erläutern, auch wenn wir den Eindruck hatten, dass sie der Auffassung waren, dass technische Probleme und Lösungen Vorrang hatten.“

Wie zuvor schon erwähnt, hat die im Jahr 2008 eingeführte GDA diese Abstimmung als eines der wichtigsten Ziele definiert. Wichtige Schritte sind unternommen worden, um eine Überschneidung zwischen nationalen Verordnungen und berufsgenossenschaftlichen Regeln zu vermeiden; hierfür sind Bereiche zugeordnet, einige Unfallversicherungsregeln abgeschafft und die Verabschiedung neuer Regeln ist eingeschränkt worden.

So stellt z.B. in Brandenburg das risikoorientierte Überwachungsinstrument (RSA) eine Liste von Betrieben bereit, die von LAVG-Aufsichtsbeamtinnen und -beamten im Jahr besucht werden sollen (basierend auf den Gefährdungen, der Größe und den früheren Schlussfolgerungen der Arbeitsaufsicht). Diese Liste geht an die Unfallversicherungsträger, um Doppelarbeit zu vermeiden.

Im Hinblick auf die Feststellung von Mängeln besteht zwischen den beiden Institutionen eine Verpflichtung, sich hierüber gegenseitig zu informieren. Die deutschen Kolleginnen und Kollegen berichteten dem Evaluationsteam das Folgende:

„Wenn aufgrund von mittleren oder schwerwiegenden Mängeln Maßnahmen erforderlich sind, muss der zuständige Unfallversicherungsträger informiert werden. Dies erfolgt entweder digital innerhalb des Austauschs von Inspektionsdaten oder auf direktem Weg durch einen Kontakt mit der zuständigen Aufsichtsbeamtin oder dem Aufsichtsbeamten“.

Im Hinblick auf die Untersuchung von Arbeitsunfällen wurde die mögliche Überschneidung beider Institutionen bereits in Kapitel 6.2 analysiert

Für die Verteilung der Aufgaben auf die beiden Institutionen hat das Evaluationsteam auf nationaler Ebene keine gemeinsamen Regeln oder Leitlinien gefunden, sondern nur die Zusage beider Verwaltungen, sich auf Länderebene über diese Arbeitsteilung abzustimmen.

In unseren Kontakten mit lokalen Arbeitsaufsichtsbehörden haben wir festgestellt, dass eine Vorgehensweise der Arbeitsteilung angestrebt wird und dass sie in Einzelfällen ihr Handeln abstimmen.

8.3.2 Austausch von Informationen mit anderen Behörden

Während des Besuchs erfuhr das Team, dass es in Deutschland viele Schnittstellen zwischen den Verantwortlichkeiten der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und anderen politischen Tätigkeitsfeldern gibt.

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Länderbehörden in Deutschland wird über die jeweiligen **Landes- oder Bund-Länder-Ausschüsse** koordiniert.

Diese Ausschüsse organisieren und moderieren auch den Dialog mit EU-Ausschüssen, den sogenannten ADCO-Gruppen für Verwaltungszusammenarbeit, Prüfinstituten, Umweltverbänden und Verbraucherschutzbehörden. Zur Nutzung von Synergien finden der Informationsaustausch und die Abstimmung mit Ausschüssen aus anderen Rechtsgebieten in einem bereichsübergreifenden Arbeitsforum zur Marktüberwachung statt. Im Bereich der Marktüberwachung zur Konformitätsüberprüfung sind die Arbeitsschutzbehörden Teil der Verbraucherschutzstrategie ihres jeweiligen Bundeslandes.

8.3.2.1 Zusammenarbeit anderer Behörden mit den Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten

§ 23 Abs. 3 des Arbeitsschutzgesetzes regelt die Zusammenarbeit anderer Behörden mit den Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten. Die entsprechenden Behörden müssen demnach bei Mängeln im Bereich des sozialen Arbeitsschutzes (z.B. Arbeitsverhältnisse) und im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherungsvorschriften informiert werden. Die Länder haben mit den für die Verfolgung von Schwarzarbeit zuständigen Hauptzollämtern, Bereich „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“, eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit zum Austausch von Informationen getroffen.

8.3.2.2 Zusammenarbeit der Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten mit anderen Behörden

- Mit Behörden für Umwelt und Produktsicherheit

- Mitarbeit an den Planungsprozessen zur städtischen Flächennutzung und Genehmigungsverfahren zur Emissionskontrolle, Aufgaben im Bereich des Strahlenschutzes zum Schutze der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen;
- Umsetzen von Genehmigungsverfahren, Ernennen von genehmigten Überwachungseinrichtungen, Überprüfen der Verordnungen für überwachungspflichtige Anlagen (wie Dampfkessel, Aufzüge, Druckgeräte) zum Schutz von Arbeitnehmern, Dritten, Sachanlagen und der Umwelt;
- Überprüfen von Verordnungen über die Bereitstellung von Arbeitsgeräten und Verbraucherprodukten im Bereich der Marktüberwachung, Schutz von Arbeitnehmern und Verbrauchern vor Gefahren durch unsichere Produkte;
- Überprüfen der Markteinführung und Nutzung von medizinischen Geräten, Prüfen von Röntgen- und UV-Strahlengeräten zum Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmern, Patienten und Verbrauchern.

So hat das Team z.B. erfahren, dass es in Brandenburg beim Bau von neuen Windkraftanlagen eine enge Zusammenarbeit gibt.

- **Mit Gesundheitsbehörden und -einrichtungen**

Beiträge aus der Perspektive des betrieblichen Arbeitsschutzes zum Schutz, der Erhaltung und Förderung der Gesundheit von Arbeitnehmern, Entwickeln einer Schnittstelle mit der betrieblichen Gesundheitsförderung als Bestandteil eines breiteren Präventionsansatzes.

Das von der Bundesregierung 2015 verabschiedete Präventionsgesetz (PrävG) hat zum Ziel, die Gesundheitsförderung im unmittelbaren persönlichen Umfeld zu verbessern, im Kindergarten, in der Schule, in Betrieben, zuhause oder in Pflegeeinrichtungen. Früherkennung für Kinder, Jugendliche und Erwachsene wurde ebenfalls weiterentwickelt und der Impfschutz verbessert. Ziel dieses Gesetzes ist es, Krankheiten zu verhindern, bevor sie entstehen.

Das PrävG legt die Grundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Sozialversicherung, den Ländern und den lokalen Behörden in den Bereichen Prävention und Gesundheitsförderung für alle Altersgruppen und in vielen verschiedenen Lebensbereichen. Ähnlich wie auch die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) und die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK) sorgt das PrävG für die Entwicklung einer nationalen Präventionsstrategie mit grundlegenden Empfehlungen zur Gesundheitsförderung und Prävention sowie mit der Veröffentlichung eines Präventionsberichts. Auf Länderebene werden dazu Rahmenvereinbarungen für die Operationalisierung der von der Nationalen Präventionskonferenz (NPK) definierten grundlegenden Empfehlungen abgeschlossen, dies mit Beteiligung der zuständigen Behörden in den Ländern. Die Länder sind in der Nationalen Präventionskonferenz über eine Delegation von vier Personen mit beratender Funktion vertreten, wobei ein Vertreter des LASI dabei ist.

Zwischen den Bereichen des betrieblichen Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung gibt es viele Schnittstellen. Die Gesetzgebung trägt diesem Umstand Rechnung: So müssen die von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) im Rahmen der GDA definierten Arbeitsschutzziele bei der Festlegung von Präventionszielen berücksichtigt werden und die obersten Arbeitsschutzbehörden wirken an der Erstellung von länderspezifischen Rahmenvereinbarungen mit und können sich diesen Vereinbarungen anschließen.

Beispielhaft sei erwähnt, dass die Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten im Rahmen von zwei Besuchen des Teams in Brandenburg geprüft haben, ob der Arbeitgeber Maßnahmen zur Verbesserung oder Betreuung der Gesundheit der Beschäftigten ergriffen hat (wie z.B. die Mitgliedschaft in einem Fitnessstudio für die Beschäftigten).

- **Mit Behörden des Inneren, des Zolls und für Beschäftigung**

Enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Zollämtern bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit bzw. illegaler Beschäftigung.

§ 23 ArbSchG legt die Unterrichtung in folgenden Fällen fest

- Wenn sich im Einzelfall für die zuständigen Behörden Anhaltspunkte für eine Beschäftigung oder Tätigkeit von Ausländern ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufG), eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 SGB III ergeben.
- Bei Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung von Schwarzarbeit (SchwarzArbG),
- Bei Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)

Beispiele hierfür sind:

- In Brandenburg haben die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten bestätigt, dass sie ein besonderes Formblatt nutzen, um dem Bundesfinanzministerium (Finanzkontrolle Schwarzarbeit FKS), Verdachtsfälle von Schwarzarbeit zu melden, die sie anlässlich von Arbeitsschutzinspektionen bekommen haben. Die Zusammenarbeit erstreckt sich vor allem auf den Bereich der Landwirtschaft und das Bauwesen.
- In NRW besteht eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bundesfinanzministerium (FKS) und den höchsten Arbeitsschutzbehörden des Landes, MAGS genannt. Dies ist die Umsetzung einer früheren SLIC-Empfehlung für eine stärkere Zusammenarbeit mit anderen Behörden. Das Evaluationsteam erfuhr von gemeinsamen Schwerpunktaktionen der Überwachung in der Fleischindustrie im Jahr 2013, in der Gastronomie im Jahr 2015 und auf Baustellen im Jahr 2017.

- **Mit der Sozialversicherung und Einrichtungen der Sozialhilfe**

§ 23 ArbSchG schreibt vor, dass Verstöße gemeldet werden müssen, wenn:

- sie sich gegen die Mitwirkungspflicht nach § 60, Abs. 1, 1. Satz, Nr. 2 des SGB I gegenüber einer Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit, einem Träger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- oder Rentenversicherung oder einem Träger der Sozialhilfe oder gegen die Meldepflicht nach § 8a des Asylbewerberleistungsgesetzes (ABLG) richten,
- sie sich gegen die Bestimmungen des SGB IV und SGB VII über die Verpflichtung zur Zahlung von Sozialversicherungsabgaben richten.

- **Mit Steuerbehörden**

Laut § 23 ArbSchG zu Verstößen gegen die Steuergesetzgebung muss eine Aufsichtsbeamtin oder ein Aufsichtsbeamter den Behörden, die für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen zuständig sind, diese Art von Verstößen melden.

- **Mit kommunalen Behörden**

Bei Arbeitsunfällen kommt es manchmal zu einer Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden, der Feuerwehr und anderen Einrichtungen des Zivilschutzes.

In der Regel meldet die Polizei der Arbeitsaufsicht einen tödlichen oder schweren Unfall, aber zu einer weitergehenden Zusammenarbeit kommt es nicht häufig.

8.3.3 Beziehungen mit den SLIC-Inspektoraten zu Themen des grenzüberschreitenden Vollzugs

Die deutschen Kolleginnen und Kollegen äußerten dazu, dass es aufgrund Deutschlands gemeinsamer Grenze zu 8 Mitgliedstaaten der EU auch grenzüberschreitende Aktivitäten gäbe.

- Die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland treffen sich regelmäßig, um spezifische Themen des Arbeitsschutzes und des Vollzugs zu diskutieren.
- Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Hamburg und Niedersachsen tragen im Osten zum deutsch-polnischen Dialog in Sachen Arbeitsschutz bei.
- In jüngster Vergangenheit wurde der grenzüberschreitende Dialog zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden verstärkt.

Das Team hat allerdings festgestellt, dass es sich hierbei nicht um Vereinbarungen oder Verträge mit anderen Mitgliedsstaaten handelt, die für Deutschland in seiner Gesamtheit verbindlich sind.

LV 1 (Punkt 3.6.3) beschreibt den Mechanismus zur Vollstreckung von Geldbußen nach dem Rahmenbeschluss 2005/214/JI zu Geldstrafen und Geldbußen. Diese Bestimmung sollte im Zuge der Umsetzung der Richtlinie 2014/67/EU über das *Arbeitnehmerentsendegesetz* (AEntG) im Hinblick auf Verwaltungsanktionen aktualisiert werden.

8.3.3.1 Zusammenarbeit mit SLIC-Mitgliedern über das KSS- und IMI-System

Deutschland nimmt an der Kommunikation über die KSS (Knowledge Sharing Site) und das IMI (Binnenmarkt-Informationssystem) teil und hat für jeden Kommunikationskanal einen Koordinator benannt.

Vor Mai 2017 kamen aus Deutschland nur sehr wenige Antworten (in manchen Jahren noch nicht einmal eine) auf Fragen, die über das System KSS von anderen Mitgliedstaaten gestellt wurden.

Seit Mai 2017 ist ein starker Anstieg von Antworten aus Deutschland zu den KSS-Fragen zu verzeichnen. Das Evaluationsteam erfuhr, dass der gegenwärtige nationale KSS-Koordinator ein Experte ist, der seine Kontakte (andere Experten) für die Erstellung einer Antwort nutzt.

Das Team empfiehlt jedoch, dass es für die ersuchenden Mitgliedstaaten ggf. von Bedeutung sein kann, wenn die Antworten die Informationen aller Länder berücksichtigen (und nicht nur aus dem Bundesland, in dem der KSS-Koordinator sitzt). Die Geschäftsstelle des LASI könnte diese Koordinierungsaufgabe übernehmen.

8.3.3.2 Beteiligung von Deutschland an SLIC-Kampagnen

Das Bundesministerium kann die 16 Bundesländer nicht zu einer Teilnahme an einer SLIC-Kampagne verpflichten; aus diesem Grund wird so etwas im LASI diskutiert (wo 13 von 16 Bundesländern einverstanden sein müssen). Der LASI ist ein Instrument der Koordinierung, hat allerdings nicht die Möglichkeit, Bundesländer zur Teilnahme zu verpflichten.

Die deutschen Kolleginnen und Kollegen haben das Evaluationsteam darüber informiert, dass sie an verschiedenen SLIC-Kampagnen teilgenommen haben. Wir haben keine detaillierten Zahlen bekommen, wissen allerdings, dass sie nicht an der Kampagne im Jahr 2007 zur „manuellen Handhabung von Lasten“ teilgenommen haben, da sie kurz vor der SLIC-Kampagne eine nationale Kampagne organisiert hatten.

Zur aktuellen SLIC-Kampagne „Zeitarbeiter und grenzüberschreitende Arbeiter“ gab es keine allgemeine Übereinkunft im LASI, sodass es hier wieder jedem einzelnen Bundesland überlassen ist, eine Entscheidung zur Teilnahme zu treffen.

Das Evaluationsteam empfiehlt, dass die Entscheidung über eine Teilnahme an einer SLIC-Kampagne vom Bund und nicht von jedem einzelnen Bundesland getroffen werden sollte.

8.3.4 Kommunikation mit gesellschaftlichen Akteuren und Bekanntmachung der Arbeit der Arbeitsaufsicht

Laut unseren Kollegen gibt es zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit eine große Vielfalt an Netzwerken auf regionaler Ebene mit Handelskammern, Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften, NGOs, Arbeitsschutzbehörden und weiteren Behörden. Der Name und die beteiligten Akteure hängen zumeist vom spezifischen Hintergrund des Landes ab.

Innerhalb dieser Arbeitsschutz-Netzwerke finden viele Seminare und Konferenzen statt, z.B. zum Thema des Vollzughandelns, zu EU-OSHA-Kampagnen und zur Bekanntmachung der aktuellen GDA-Programme auf regionaler Ebene. Je nach Zielgruppe nehmen zwischen 10 bis 300 Teilnehmer an diesen Seminaren teil.

Für die Imageförderung der Arbeitsschutz-Einrichtungen gibt es kein besonderes Budget, daher kann die Lage in den Bundesländern variieren.

Akzeptanz und Respekt – das ist die öffentliche Meinung zum deutschen System der Arbeitsaufsicht. Dies deckt sich mit dem allgemeinen Eindruck des Evaluationsteams während der Besuche in den verschiedenen Ländern.

Für die Kommunikation und die Bekanntmachung ihrer Aktionen nutzt die Arbeitsaufsicht keine Social Media wie Facebook, Twitter oder Instagram. Dies könnte eine Möglichkeit in der Zukunft sein, um insbesondere die jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erreichen.

Teil C: Vergleichende Analyse der Inspektionsbesuche

9 Länderübergreifende vergleichende Analyse des Überwachungs- handelns

In allen vier Bundesländer wurden Besuche der Aufsicht auf Baustellen durchgeführt. Aus diesem Grund nutzt das Evaluationsteam dieses gemeinsame Merkmal für eine kleine vergleichende Analyse der Länder.

Zu den sechs besuchten Baustellen hat das Team Informationen zu zwölf Themen zusammengetragen (siehe auch nachstehende Tabelle).

Wir haben viele Gemeinsamkeiten der Länder bei Besuchen auf Baustellen festgestellt. Sämtliche Inspektionsbesuche wurden von spezialisierten Aufsichtsbeamtinnen und -beamten durchgeführt, die sich alle bei Ankunft auf der Baustelle vorgestellt haben, um dann im Anschluss die Baustelle einer gründlichen Untersuchung zu unterziehen. Bei jeder Inspektion führt die Aufsichtsbeamtin oder der Aufsichtsbeamte ein Gespräch mit einem Vertreter des Arbeitgebers und mit einem Arbeitnehmervertreter bzw. mit einem Arbeitnehmer.

Die Maßnahmen, die die verschiedenen Aufsichtsbeamtinnen und -beamten ergriffen haben, unterscheiden sich aus dem offensichtlichen Grund, dass jeder Bau ein anderes Niveau von Sicherheit und Verstößen hat. Das Evaluationsteam kam zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten in den meisten Fällen erforderlich und angemessen waren. Manchmal war es allerdings überraschend zu sehen, dass wiederholte schwere Verstöße (wie fehlende Absturzsicherung) nicht mit entsprechenden Sanktionen belegt wurden.

Wie zuvor bereits erwähnt, hat kein Aufsichtsbeamter vor Ort ein Dokument ausgehändigt, wenn zuvor ein schriftlicher Rat, eine Frist oder eine Betriebsstilllegung angeordnet worden war. Die Unterlagen wurden im Nachhinein erstellt (in den Tagen nach dem Besuch) und dann an das Unternehmen geschickt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

10 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Dieser Bericht enthält eine Analyse der wesentlichen Merkmale der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht in Deutschland. Nun fassen wir unsere Schlussfolgerungen und Empfehlungen zusammen, wobei wir einen allgemeinen Überblick des Systems in vier Stufen, von innen nach außen, geben.

Am Beginn steht die **interne Arbeitsweise** der Arbeitsschutzbehörden. Hierzu gehören die Evaluation der Organisation, das Management und die Ressourcen der Arbeitsschutzbehörden der Länder, die Analyse ihres Vorgehens und des Anteils an aktiver und reaktiver Überwachung und schließlich die Beurteilung einiger kritischer Punkte hinsichtlich der Wirksamkeit der Vollzugspraxis.

In einer zweiten Stufe behandeln wir die Koordinierung zwischen den Arbeitsschutzbehörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern innerhalb des sogenannten **Dualen Systems**.

Die dritte Stufe gilt dem **länderübergreifenden Vollzug**. Das Fehlen einer zentralen Vollzugsbehörde macht es erforderlich, dass sich die Behörden der Länder bei gemeinsamen Themen abstimmen und kooperieren.

In der vierten und letzten Stufe geht es um den **grenzüberschreitenden Vollzug**. Die Beziehungen der deutschen Arbeitsschutzbehörden zu Behörden anderer Staaten, im Wesentlichen in europäischen Ländern, die im SLIC, dem EU-Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter, vertreten sind.

Unserer Auffassung nach liegen die wichtigsten Errungenschaften seit dem letzten SLIC-Bericht in der Entwicklung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht in Deutschland in den folgenden vier Bereichen: interne Arbeitsweise, duales System, länderübergreifender Vollzug und grenzüberschreitender Vollzug.

1. INTERNE ARBEITSWEISE DER DEUTSCHEN ARBEITSSCHUTZBEHÖRDEN

In Deutschland hat jedes Bundesland eine Arbeitsschutzbehörde, die auf Grundlage desselben Bundesgesetzes, nämlich dem Arbeitsschutzgesetz (1996) und denselben Grundsätzen arbeitet. Nachfolgend eine globale Analyse der wesentlichen Merkmale.

1) Organisation, Ressourcen und Management der Aufsichtstätigkeit

Dies sind unsere wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu diesem Bereich:

a. Personalressourcen

Eingangs möchten wir, wie auch schon im letzten SLIC-Bericht, erwähnen, dass die deutschen Arbeitsaufsichtsbeamtinnen und -beamten über ein gutes Niveau an Wissen und beruflichen Fähigkeiten verfügen.

Allerdings ist es erforderlich, die Personalressourcen im Hinblick auf die Bewältigung künftiger Herausforderungen aufzustocken.

In allen Bundesländern liegt die personelle Ausstattung der Arbeitsschutzaufsicht tatsächlich unterhalb der Benchmark der Internationalen Arbeitsorganisation von einem Aufsichtsbeamten je 10.000 Beschäftigten sowie unterhalb der LV 1-Benchmark zur Erreichung eines Anteils von 25 % an aktiver Überwachungstätigkeit. Gemäß Scoreboard ist die Überwachungstätigkeit in neun Bundesländern vorwiegend reaktiver Natur und personell unterbesetzt.

Darüber hinaus stellt die Überalterung des Aufsichtspersonals ein ernstes Problem in der nahen Zukunft dar, insbesondere in den Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Hamburg und Berlin.

Vor dem Hintergrund dieser beiden Herausforderungen sollten verstärkt neue Aufsichtsbeamtinnen und -beamten eingestellt werden.

b. Management und materielle Ressourcen

Aufsichtsbeamtinnen und -beamte in Deutschland benötigen ferner einen besseren Einsatz der Informationstechnologien und eine flexible Arbeitszeitplanung.

Angesichts der Art der Aufsichtstätigkeit und der Informationstechnologien sollten Aufsichtsbeamtinnen und -beamte die Möglichkeit haben, sich für flexible Arbeitszeitmodelle zu entscheiden, an Telearbeitsplätzen zu arbeiten und Überwachungsdatenbanken für ihre Aufgaben zu nutzen, und zwar unabhängig von ihrem Standort.

2) Verhältnis von aktiven zu reaktiven Tätigkeiten

Im letzten SLIC-Bericht war das Verhältnis von aktiven zu reaktiven Tätigkeiten einer der wesentlichen Kritikpunkte. Nachfolgend nun unsere Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

a. Aktive Tätigkeiten

Seit dem letzten SLIC-Bericht hat sich der Anteil an aktiven Tätigkeiten leicht verbessert. Vermutlich hat die Verabschiedung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) zu einer qualitativen und quantitativen Steigerung der aktiven Tätigkeiten von Aufsichtsbeamtinnen und -beamten geführt.

Die aktiven Tätigkeiten der Behörden müssen gleichwohl in Zukunft verstärkt werden, insbesondere in den Ländern, in denen die Überwachung vor allem reaktiver Natur ist.

Mit Bezug zu den in der Evaluation erhobenen Daten könnte die aktive Überwachung von klein- und mittelständischen Unternehmen wie auch von entsendenden Betrieben eine der wichtigsten Zielsetzungen für die Arbeitsschutzbehörden der Länder werden.

b. Reaktive Tätigkeit bei arbeitsbedingten Unfällen

Bei der Untersuchung von arbeitsbedingten Unfällen haben wir festgestellt, dass im Hinblick auf deren Meldung Verbesserungen möglich sind.

Wir empfehlen, die Meldung sämtlicher sich in Deutschland ereignender Arbeitsunfälle an die zuständigen Behörden gesetzlich verpflichtend einzuführen, dies unter Verwendung eines einheitlichen Verfahrens. Diese Pflicht sollte sich nicht nur, wie derzeit üblich, auf die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland beziehen. In Deutschland arbeiten jedes Jahr fast eine halbe Million entsandter Arbeitnehmer aus Europa, die nicht im deutschen System sozialversichert sind.

Zur Sicherstellung dieser Meldung empfehlen wir ebenfalls, Verstöße mit Sanktionen zu belegen.

c. Beurteilung aktiver und reaktiver Tätigkeiten

Für die Evaluation der Überwachungstätigkeit ist es von Vorteil, sämtliche Diskrepanzen bei den gelieferten Zahlen aufgrund von unterschiedlichen Quellen bzw. unterschiedlichen, den Daten zugrundeliegenden Definition zu vermeiden.

Ferner wäre es ebenfalls von Vorteil, die Zahlen in Bezug auf die jeweilige Art der Tätigkeit zu kennen: z.B. wie viele arbeitsbedingte Unfälle werden untersucht, wie viele Beschwerden werden bearbeitet etc.

Möglicherweise wäre es sinnvoll, die Zeit für die einzelnen Tätigkeiten zu schätzen, um ein Gleichgewicht zwischen aktiven und reaktiven Tätigkeiten zu erreichen.

3) Vorgehensweise

Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Vollzugspraxis sind uns die nachfolgenden Punkte positiv aufgefallen:

a. Kommunikation bei den Besichtigungen

Im Vergleich zu den Feststellungen des letzten SLIC-Berichts haben wir bei der Kommunikationskompetenz und der angemessenen Beziehung zu Beschäftigten und Arbeitnehmervertretern während der Besichtigungen eine deutliche Verbesserung festgestellt.

b. Sicherstellung von sofortiger Benachrichtigung im Falle von schwerwiegenden Gefahren

Während der Evaluationstermine hat das Team festgestellt, dass Anordnungen von Betriebsstilllegungen und Verboten im Verlauf der Besichtigungen nur mündlich kommuniziert werden und Aufsichtsbeamtinnen und -beamte in der Regel nicht die Möglichkeit haben, diese unverzüglich vor Ort schriftlich oder elektronisch anzuzeigen. Keine Aufsichtsbeamtin und kein Aufsichtsbeamter händigten vor Ort ein Dokument aus. Die Unterlagen wurden im Anschluss an die Besichtigung, einige Tage später geschrieben und an das Unternehmen geschickt.

Darüber hinaus liegen uns keinerlei Daten über die Anzahl von durch Aufsichtsbeamte erlassene Anordnungen von Betriebsstilllegungen und Verboten vor, weder auf Bundes- noch auf Länderebene.

c. Aufruf zur Verhängung höherer Strafen mit abschreckender Wirkung

Im Vergleich zum vorherigen Bericht hatte das Evaluationsteam den Eindruck, dass in Bezug auf die **Verhängung von Strafen** kaum Fortschritte erzielt wurden.

So scheint die **durchschnittliche Höhe einer Geldstrafe recht gering zu sein**. Es wurde festgestellt, dass die überwiegende Mehrheit der festgestellten Mängel mit Hinweisen, mündlichen Anordnungen und Verwarnungen beigelegt und in der Regel nicht sanktioniert wird. Außerdem ist die Höhe der Geldstrafe nicht besonders abschreckend, selbst dann nicht, wenn wiederholt schwere Verstöße festgestellt werden. In diesem Zusammenhang konnte man beobachten, dass die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten im Arbeitsschutz sich selbst als Berater und nicht als Polizei ansehen.

2. DUALES SYSTEM

Das duale System kann positive und negative Auswirkungen haben. So kann das System zu einer vollständigeren und ganzheitlicheren Steuerung der den betrieblichen Arbeitsschutz betreffenden Themen führen oder aber zu einem Problem, das aus der fehlenden Abstimmung und den Überschneidungen zwischen den beteiligten Behörden entsteht.

Seit dem letzten SLIC-Bericht sind hier unserer Auffassung nach weitreichende Fortschritte erzielt worden. Aus gegebenem Anlass sei darauf hingewiesen, dass die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) unserer Meinung nach die wichtigste Errungenschaft darstellt.

Dank dieses Instruments findet nun eine Abstimmung unter sämtlichen, an der Umsetzung der Arbeitsschutzpolitik beteiligten Akteure auf nationaler Ebene statt.

Die GDA hat die Abstimmung und das Verhältnis unter den Behörden der Länder (länderübergreifender Vollzug) sowie die Abstimmung zwischen ihnen und den Unfallversicherungsträgern in proaktiven Aufwandskampagnen verbessert.

Die am 23. August 2013 von den Behörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern unterzeichnete Rahmenvereinbarung legt die wesentlichen Leitlinien für das Zusammenwirken zwischen beiden öffentlichen Institutionen fest. Dies sichert ebenfalls die Komplementarität ihres Handelns innerhalb des dualen Systems.

Der Strategie ist es ebenfalls zu verdanken, dass sich weitere öffentliche und private Akteure an Arbeitsschutzaktivitäten beteiligen, und zwar über das Arbeitsschutzforum und die Nationale Arbeitsschutzkonferenz.

Eine weitere positive Besonderheit der GDA liegt in ihrer verbindlichen Verankerung im Arbeitsschutzgesetz. Die Strategie ist keine bloße Rhetorik, sondern eignet sich zur praktischen Umsetzung. Sie war hilfreich für die Erstellung gemeinsamer Arbeitsschutzleitlinien für Programme, zu deren Umsetzung sämtliche Akteure aufgerufen sind.

Dementsprechend könnte die GDA ein gutes Vorbild für andere Länder oder sogar für die europäischen Institutionen sein, in denen meistens verschiedene Akteure unterschiedlichen Typs im Bereich des Arbeitsschutzes tätig sind.

Während unserer Besichtigung haben wir keine Überschneidungen mit den Unfallversicherungsträgern festgestellt. Die GDA hat auch für eine Klärung der wesentlichen Überwachungs- und Vollzugsaufgaben der Behörden der Länder und der Präventionsaufgaben der Unfallversicherungsträger gesorgt.

Allerdings sind uns Schwächen im Verhältnis zu den Unfallversicherungsträgern aufgefallen. Auf der einen Seite planen die Unfallversicherungsträger ihre Aktivitäten selten auf der Grundlage von regionalen bzw. länder eigenen Bedürfnissen. Daher ist es für sie schwierig, regionale Aktionspläne und Evaluationsprogramme zu entwickeln, die mit den Länderbehörden abgestimmt sind.

Andererseits fehlt es an klaren Leitlinien zu der Frage, wie die Untersuchung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten auf die Länderbehörden und Unfallversicherungsträger verteilt wird.

Die vorgenannte Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken zwischen den Behörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern sorgt lediglich für gegenseitige und unverzügliche Informationen bei besonderen Umständen, wie schwere oder tödlich Arbeitsunfälle, sowie die Möglichkeit in diesen Fällen gemeinsame Inspektionsbesuche durchzuführen.

Unserer Auffassung nach wäre es notwendig – unter Hinzuziehung objektiver Kriterien – festzulegen, auf welche Weise der Schweregrad von Unfällen zu messen ist, sodass eine klare Aufgabenverteilung erfolgen kann.

3. LÄNDERÜBERGREIFENDER VOLLZUG

Es ist uns bekannt, dass die Arbeitsaufsicht in Deutschland dezentral strukturiert ist. Dieses System bietet besondere Vorteile, die in einer besseren Anpassung der Verwaltung an den Kontext von Sozialem und Arbeit sowie in der Förderung von Initiativen zur Lösung lokaler Probleme liegen.

Zu den wesentlichen Nachteilen gehören die eventuell fehlende Abstimmung und Zusammenarbeit bei gemeinsamen Themen, die Auswirkungen über die Ländergrenzen hinweg haben können (**länderübergreifender Vollzug**) und die Schwierigkeit bei der Aufnahme von Beziehungen mit anderen Ländern (**grenzüberschreitender Vollzug**); diese analysieren wir nachstehend im letzten Punkt.

Hier unsere zusammenfassende Einschätzung zur gegenwärtigen Situation und zu den Mechanismen, die zur Bewältigung des Themas vorgesehen werden könnten:

1) Mängel in der Kohärenz des aktuellen föderalen Systems

Die Länder sind für die Arbeitsaufsicht und den Vollzug zuständig. Dennoch ist dies nicht bei allen Behörden der Länder der Fall. Mindestens zwei Länder, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg haben diese Aufgabe an die Unfallversicherungsträger bzw. Kommunalverbände übertragen.

Unserer Meinung nach besteht die Möglichkeit, dass diese Aufgabenübertragung nicht in vollem Einklang mit dem deutschen Arbeitsschutzgesetz und dem ILO-Übereinkommen 81 steht. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Übertragung von Aufsichtsaufgaben bei Unternehmen ungeachtet ihres Typs, ihrer Größe und Tätigkeit an Kommunalverbände, unabhängig von deren Größe oder Ressourcen, Aufsichtstätigkeiten Sachzwängen unterwirft, die im Widerspruch zu den „Common Principles“ des SLIC zur Unparteilichkeit stehen.

2) Die Bedeutung des LASI

Für die Koordinierung und das Zusammenwirken im Vollzug kommt dem Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik eine Schlüsselfunktion zu. Nachfolgend unsere Evaluation:

a. Der LASI bietet den Aufsichtsbeamtinnen und -beamten eine umfassende Orientierung

Die Verabschiedung einer vollständigen und detaillierten Sammlung von Leitlinien für die deutschen Aufsichtsbeamtinnen und -beamten zu Fragen des Arbeitsschutzes ist ein weiterer Fortschritt im Vergleich zum vorherigen SLIC-Bericht. In diesem Zusammenhang war die Verabschiedung der LASI-Veröffentlichung LV 1 mit Festlegung von einheitlichen Mindeststandards und Grundsätzen für die Kernaufgaben der Arbeitsschutzbehörden der Länder im Vollzug besonders wichtig.

Diese Sammlung von Leitlinien könnte als gutes Praxisbeispiel für andere Länder oder sogar für künftige SLIC-Leitlinien dienen.

b. Der LASI benötigt eigentlich eine dauerhafte Struktur

Die Struktur des LASI ist instabil. Mit dieser Struktur führt er koordinierte gemeinsame Aktionen für sämtliche Länder auf nationaler Ebene in so wichtigen Bereichen wie Ausbildung, nationale Aufsichtskampagnen, interne und externe Kommunikationsmeldungen wie auch im Rahmen von SLIC-Kampagnen und Aktionen auf internationaler Ebene durch.

Wie bereits im vorherigen SLIC-Bericht empfohlen, wäre eine dauerhafte Struktur bzw. ein Sekretariat für den LASI erforderlich; darüber hinaus ein stabiles mehrjähriges Budget für die vorgenannten gemeinsamen Aktionen und zur Organisation gemeinsamer Schulungsprogramme für Aufsichtsbeamtinnen und -beamte.

Es wäre sinnvoll, die Ausbildung von Aufsichtsbeamtinnen und -beamten als eine gemeinsame Angelegenheit aller Länder auf nationaler Ebene zu positionieren. Sicherlich könnte der LASI gemeinsame Ausbildungsprogramme erstellen, aber die beste Herangehensweise wäre die Schaffung von gemeinsamen und proaktiven dauerhaften Strukturen für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung, beispielsweise in Form der Gründung einer Schule für deutsche Arbeitsschutzbeamtinnen und -beamte.

3) Klärung der Rolle des Bundesministeriums (BMAS)

Unserer Auffassung nach müssen noch die offene Frage in Bezug auf den gegenwärtig instabilen Status und die Rolle des Bundesministeriums im LASI sowie länderübergreifende Themen des Vollzugs geklärt werden.

Einerseits könnte das Bundesministerium Initiativen im Bereich von nationalen Aktionen bzw. Kampagnen der Aufsicht ergreifen, das Management von länderübergreifenden Themen übernehmen, wie die Bereitstellung von technischer Unterstützung für das elektronische Kommunikationssystem unter den Behörden der Länder zur Lenkung der Zusammenarbeit laut LV 1.

Zur Ausübung dieser Aufgabe müsste das BMAS über Ressourcen und Mechanismen verfügen, die sicherstellen, dass aus allen Ländern wesentliche Informationen zur Funktionsweise der Aufsichtsbehörden in der Praxis und zur Anzahl von im Arbeitsschutz tätigen Aufsichtsbeamtinnen und -beamten eingereicht werden. Derzeit stehen dem Ministerium nicht alle Daten, zumindest nicht in Bezug auf zwei Länder, zur Verfügung.

Das Bundesministerium sollte ferner die Rolle eines Koordinators übernehmen, wenn es darum geht, statistische Zahlen zusammenzutragen und deren Kohärenz sicherzustellen. Zu diesem Zweck könnte es hilfreich sein, auf Bundesebene gemeinsam die relevanten Daten festzulegen und die Behörden der Länder mit gemeinsamen IT-Systemen auszustatten, sodass die Daten aus denselben Quellen stammen und Unstimmigkeiten in den gelieferten Zahlen vermieden werden.

4) Länderübergreifende Kommunikation

Kommunikation erfolgt häufig ad hoc und informell. Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten sind mit dem Hintergrund von bundesweit tätigen Unternehmen nicht vertraut und sind daher nicht unbedingt in der Lage zu beurteilen, inwieweit es zweckmäßig ist, in den Einzelfällen Vollzugsentscheidungen zu treffen. Dessen ungeachtet benennt die LV 1 in einer Reihe von Sonderfällen Kommunikationswege, in denen sich die Behörden der Länder gegenseitig benachrichtigen sollen.

Wir schlagen den Aufbau eines IT-Systems für die gesamte Kommunikation der Länder vor, um einen Austausch zu wichtigen Aufsichtsthemen, die sich über die Grenzen eines einzelnen Bundeslands hinweg auszuwirken, zumindest hinsichtlich der Aufsichtsthemen laut LV 1, zu ermöglichen.

4. GRENZÜBERSCHREITENDER VOLLZUG

Abschließend müssen wir noch feststellen, dass deutsche Institutionen das Thema des grenzüberschreitenden Vollzugs der Arbeitsschutzaufsicht bislang noch nicht bearbeitet haben.

Die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesamtheit war nicht in der Lage, sich an SLIC-Kampagnen zu beteiligen (lediglich einzelne Länder auf freiwilliger Basis haben an manchen Kampagnen mitgewirkt) oder Vereinbarungen bzw. Abkommen mit der Arbeitsaufsicht anderer Mitgliedstaaten zu unterzeichnen. Viele Benachrichtigungen via KSS (Knowledge Sharing Site) berücksichtigen nur die Information des Landes, in dem der KSS-Koordinator tätig ist, nicht aber die Information aller Länder.

Das Gesetz sieht vor, dass die Bundesregierung Deutschland im Ausland vertritt, aber die Länder sind für den Vollzug zuständig. Zur Bewältigung derartiger Probleme wäre eine gute Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen dem BMAS und dem LASI erforderlich.