

Entwicklung des Arbeitsschutzrechts – Herausforderung für Betrieb und Aufsicht?

Dr. Bernhard Brückner

„W“ – Fragen

❖ Woher kommen wir?

- Was ist der historische Hintergrund?

❖ Was haben wir?

- Wie stellt sich das Arbeitsschutzrecht heute dar?

❖ Wo stehen wir?

- Was ist umgesetzt?
- Welcher Handlungsbedarfs ist erkennbar?

❖ Wohin wollen wir?

- Welchen Rechtsrahmen erfordert der Arbeitsschutz der Zukunft?

Der historische Hintergrund: 1970iger – 1980iger Jahre

- ❖ **Rechtliche Grundlage: generell Gewerbe**
§139b „... soweit es die Natur der
Anwendungsbereich: gewerblich



Königlich-bayerischer Fabriken-Inspektor mit Zweispitz und Degen

- ❖ **Breite gesellschaftliche Diskussion um Arbeitsschutz und Reformansätze:**
 - Programm „Humanisierung der Arbeit“ (HdA)
 - Arbeitssicherheitsgesetz (1974)
 - Verordnungen, z.B. Arbeitsstätten-Verordnung, Arbeitsstoff-Verordnung
 - ILO Untersuchung des Arbeitsschutzsystems in Deutschland:
 - Beschreibung des Reformbedarfs
 - Beschluss des Bundestages 1981 zur Reform des Arbeitsschutzrechts und Schaffung eines einheitlichen Arbeitsschutzgesetzes
 - Arbeitsschutzrahmenrichtlinie der EU 1989

Arbeitssicherheitsgesetz - ein Meilenstein des Arbeitsschutzrechts

Arbeitssicherheitsgesetz 1974 – wichtiges Reformgesetz: Eckpunkt in einer jahrzehntelangen Diskussion beginnend mit der Empfehlung 31 der IAO betreffend die Verhütung von Arbeitsunfällen vom 21. Juni 1929

- erstes bundesweites Gesetz zur betrieblichen Arbeitsschutz-organisation neben GewO
- zwingende Bestellung von (internen) Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten, externe Dienste als Ausnahme
- Optimierung der Betriebsorganisation, Anbindung an die Betriebsleitung
- Verknüpfung von Arbeitssicherheit und Arbeitsmedizin
- Perspektivenerweiterung auf Arbeitswissenschaft und arbeitsbedingte Erkrankungen

Der historische Hintergrund: 1990iger Jahre

Intensive fachlich-politische Debatte:

- fachlich

- ganzheitlicher Gesundheitsbegriff (WHO)
- Arbeitsbedingte Erkrankungen und betriebliche Gesundheitsförderung
- Bedeutung der Arbeitsschutzorganisation
- Zielorientierung des betrieblichen Arbeitsschutzes

– strukturell

- Zielgruppen: gleicher Arbeitsschutz für alle
- Rolle der Aufsicht zwischen Kontrolle und Beratung
- Funktion und Aufgaben, Zusammenarbeit der innerbetrieblichen Akteure:
 - von der Sicherheitsmaßnahme zur Arbeitsschutzorganisation
 - von der Vorsorgemedizin zur Prävention
- Zuständigkeiten und Kompetenzen der Arbeitsschutzbehörden und der UVT

Der historische Hintergrund: 1990iger Jahre



Deregulierung
Entbürokratisierung

– rechtlich

- 1989 Richtlinie des Rates ... über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (Arbeitsschutzrahmenrichtlinie 89/391/EWG 1989) mit den Grundanforderungen eines präventionsorientierten Arbeitsschutzes - Umsetzung bis 1992
- 1990 Einigungsvertrag Artikel 30 Absatz 1 Nr.2 verpflichtet, „den öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem damit konformen Teil des Arbeitsschutzrechts der DDR zeitgemäß neu zu regeln.“
- 1992 Entschließung des Bundesrates zur Schaffung eines Arbeitsschutzgesetzbuches
- 1992 Arbeitsschutzrahmengesetz – von der BReg nicht weiterverfolgt
- 1995 Arbeitsschutzgesetzbuch Entwurf Hessen – 1996 im BRat nicht weiter verfolgt
- 1996 Unfallversicherungseingliederungsgesetz mit erweitertem Präventionsauftrag der UVT
- 1996 Arbeitsschutzgesetz

Arbeitsschutzgesetz 1996: politischer Kompromiss zur Umsetzung der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie von 1989

- ❖ da:
 - keine Kodifizierung des Arbeitsschutzrechts
 - fehlende Konkretisierung zentraler Vorgaben
 - keine Klärung des Funktions- und Rollenkonflikts im dualen System

- ❖ trotzdem: Paradigmenwechsel in wesentlichen Elementen des Arbeitsschutzes
 - Gesundheitsschutz und Prävention
 - Menschengerechte Arbeitsgestaltung
 - Gefährdungsbeurteilung
 - Ziele-orientierung im betrieblichen Arbeitsschutz

Arbeitsschutzgesetz 1996: politischer Kompromiss zur Umsetzung der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie von 1989

❖ Kernelemente des ArbSchG:

- Ablösung der GewO (§139b „... soweit es die Natur des Betriebes gestattet ...“)
- Erweiterung des Anwendungsbereiches auf alle Wirtschafts- und Dienstleistungsbereiche, einschl. des öffentlichen Dienstes
- Einbeziehung (fast) aller Beschäftigtengruppen
- Erweiterung des Schutzziels auf
 - Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit,
 - Verhütung arbeitsbedingter Erkrankungen und
 - menschengerechte Arbeitsgestaltung
- Erhöhte Eigenverantwortung der Arbeitgeber
- Erfordernis einer geeigneten Arbeitsschutzorganisation, eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen
- Einführung einer auf einen Verbesserungsprozess orientierten Maßnahmeplanung, -umsetzung und Wirkungsüberprüfung (PDCA)
- Verpflichtung zu einer umfassenden Gefährdungsbeurteilung

Arbeitsschutzgesetz 1996: politischer Kompromiss zur Umsetzung der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie von 1989

❖ Problempunkte im ArbSchG:

- fehlende Konkretisierung zentraler Verpflichtungen
 - Gefährdungsbeurteilung
 - Arbeitsschutzorganisation
- Weiterbestehen von Parallel- und Doppelregelungen
 - ArbSchG – ASiG – VBG 122/123
- Vermischung von Rolle und Funktion von staatlicher Überwachungsbehörde und Unfallversicherungsträger:
 - Aufgabenübertragung nach § 21 Abs. 4: Mischverwaltung
 - Unklarheiten über Art und Umfang der Kooperation nach § 21 Abs. 3

Arbeitsschutzpolitische Diskussion und Rechtsetzung 2000 bis heute

2000 – ca. 2005 Deregulierungsdebatte und Auseinandersetzungen über die Rolle der Aufsichtsdienste der UVT und der staatlichen Arbeitsschutzbehörden:

- Bedeutungsverlust der staatlichen Überwachungsbehörden im Kontrast zum ILO Übereinkommen 81 zur Arbeitsschutzaufsicht
 - Kooperation oder Aufgabenübertragung
- Stellenwert und Abgrenzung staatlicher Rechtsetzung gegenüber autonomer Rechtsetzung der UVT
 - Vorrang staatlicher Rechtsetzung, UVT-Recht subsidiär: „Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften und Regelwerks“ (2003/2011)

2005 Bericht der SLIC Evaluation

- fehlende methodische Abstimmung unter den Länderbehörden
- fehlende strategische Ausrichtung des Arbeitsschutzsystems



Arbeitsschutzrecht heute: Arbeitsschutzgesetz – GDA

- 2008 **Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie**
Ergänzung des Arbeitsschutzgesetzes/UVMG-Gesetzgebung
- 2010 Ratifizierungsgesetz ILO-Übereinkommen 187
„Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“
- 2013 Ergänzung des ArbSchG:
§ 4 und § 5 „Gefährdungsbeurteilung“
 - „psychische Belastungen“
- Gefährdungsbeurteilung in allen Einzelverordnungen



Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie: übergeordnete Ziele

❖ Beiträge zur

- Erhaltung und Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit, einschließlich der Förderung des lebenslangen Lernens
- Unterstützung allgemeiner Gesundheitsziele
- Entlastung der Sozialversicherungssysteme
- Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

❖ Kernelemente

- Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele
- Ableitung von Handlungsfeldern und Arbeitsprogrammen und Durchführung der Maßnahmen nach einheitlichen Grundsätzen
- Evaluierung der Ergebnisse
- Festlegung eines abgestimmten und arbeitsteiligen Vorgehens
- Herstellung eines überschaubaren und transparenten Regelwerks



Handlungsrahmen und Auftrag der Arbeitsschutzbehörden

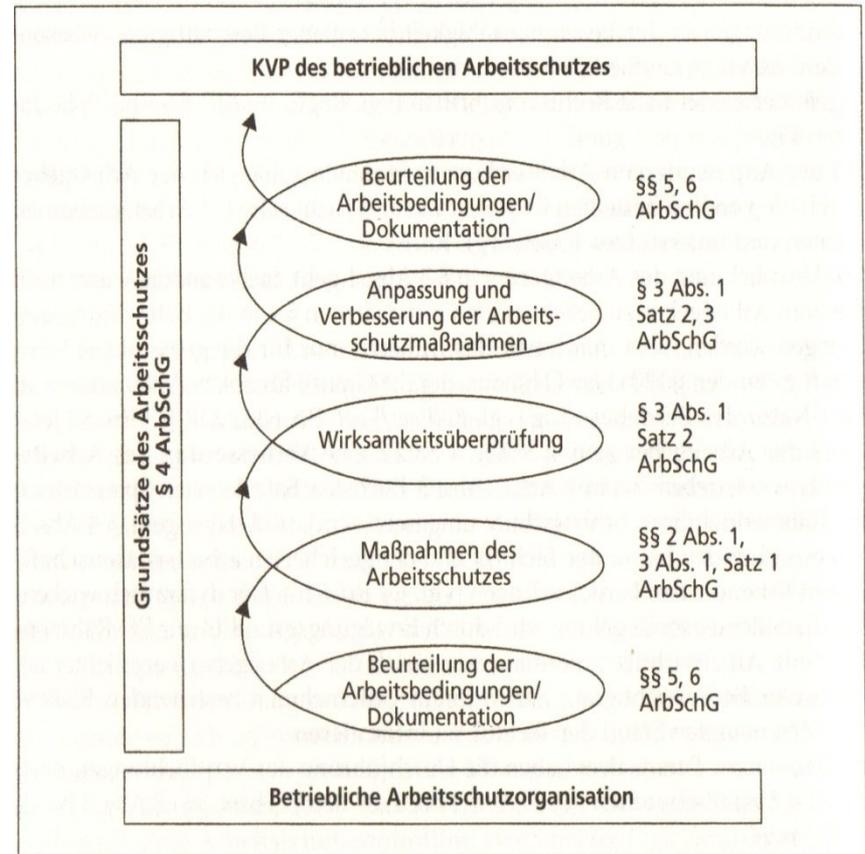
- Der **Arbeitgeber** hat
 - alle erforderlichen **Maßnahmen** des Arbeitsschutzes zu treffen
 - durch eine **Beurteilung** der mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen die Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu ermitteln
 - zur Planung und Durchführung der Maßnahmen des Arbeitsschutzes für eine **geeignete Organisation** zu sorgen
 - die erforderlichen **Mittel** bereitzustellen
 - Vorkehrungen zu treffen, dass diese Maßnahmen bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen **Führungsstrukturen** beachtet werden
 - Vorkehrungen zu treffen, damit die Beschäftigten ihren **Mitwirkungspflichten** nachkommen können
 - für die ausreichende **Qualifikation** aller Beteiligten zu sorgen.
- Unterstützung: Möglichkeit der **Aufgabenübertragung**
- Beratung: **Fachkräfte für Arbeitssicherheit** und **Betriebsärzte** als Stabsstellen
- Zusammenarbeit: **Betriebsrat (BetrVerfG § 87 Abs. 1 Nr. 7, §§ 90, 91)**
- Koordination: **Arbeitsschutzausschuss**
- Überprüfung: **Wirksamkeit**
- Anpassung: **Verbesserung**



Arbeitsschutzorganisation – Sicherheit und Gesundheitsschutz als Prozess

❖ Arbeitsschutz im Betrieb:
ein PDCA-Zyklus

1. PLAN = Ermitteln und Beurteilen
2. DO = Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit, Gesundheitsschutz und zur menschengerechten Arbeitsgestaltung
3. CHECK = Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen
4. ACT = Maßnahmen zur Anpassung und Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz



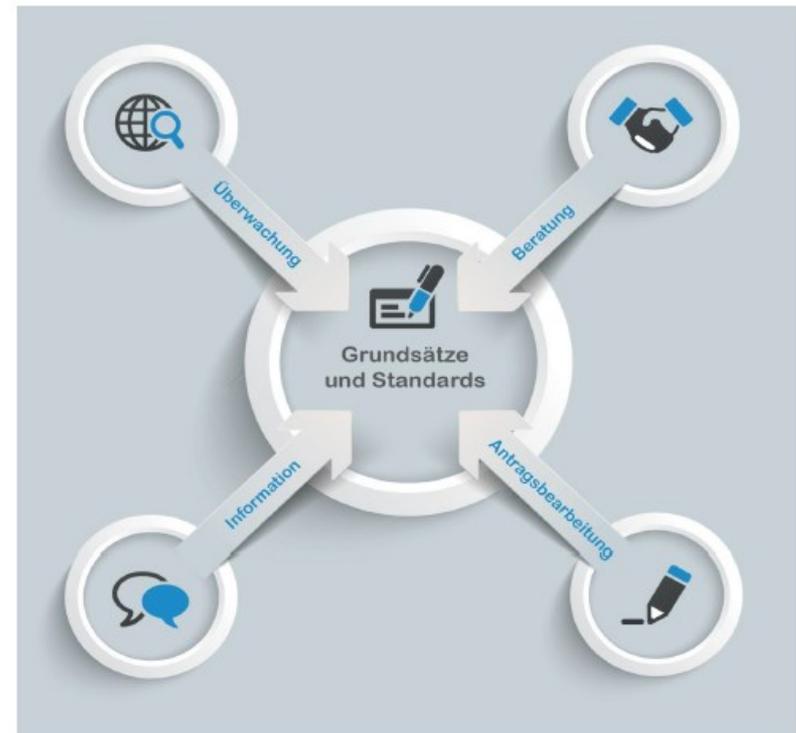
(aus: R. Pieper, Arbeitsschutzrecht)



Staatliche Arbeitsschutzbehörden – Auftrag

- ❖ Sicherung eines gleichen Niveaus von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit für alle Beschäftigten durch
 - Überwachung der Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften
 - Beratung der Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten
 - Prozesscontrolling, d.h. die Überwachung der jeweiligen arbeitsschutzbezogenen Prozesse in den Betrieben
 - Realisierung der GDA als Teil des gesetzlichen Auftrages.

Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards -





Staatliche Arbeitsschutzbehörden – Aufsichtsstrategien

Systemorientierte Intervention

- ❖ Überwachung des betrieblichen Arbeitsschutzsystem:
 - zentrales Element jeder behördlichen Aufsichtsstrategie
- ❖ Überwachung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes durch die Behörde
 - ist Bestandteil jeder Betriebs- oder Teilbetriebsrevision
 - beinhaltet immer auch eine Prüfung der Situation an Arbeitsplätzen vor Ort zur Verifizierung der organisatorischen Regelungen und ihrer Wirksamkeit
- ❖ Anlassbezogene Revisionen
 - korrekte Sachverhaltsermittlungen umfassen auch die organisatorischen Ursachen vorgefundener Arbeitsschutzdefizite.



Staatliche Arbeitsschutzbehörden – Aufsichtsstrategien

Ergebnis der Systemkontrolle

❖ Informationen

- in wie weit erforderliche Regelungen umgesetzt und angewendet werden.
- welche Mängel in der Arbeitsschutzorganisation vorliegen.
- ob die vor Ort angetroffene Arbeitsschutzmaßnahmen ausreichend und wirksam sind.
- welche Arbeitsschutzmängel aufgetreten sind und
- welche organisatorischen Ursachen diesen Mängeln zugrunde liegen.

❖ Basis ursachenorientierter Maßnahmen der Arbeitsschutzbehörden

❖ Aufsicht wirkt!

- Systemkontrolle führt nachweislich zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Arbeitsschutzorganisation



20 Jahre Arbeitsschutzgesetz in der Praxis: Wo stehen wir heute ?

❖ 20 Jahre

- **Mehr Eigenverantwortung der Arbeitgeber**
- **Mehr Zielorientierung und Maßnahme-Flexibilität**
- **Gefährdungsbeurteilung**
- **Überwachung und Beratung**
- **Erweiterter Präventionsauftrag**

? Regelungen in den Betrieben angekommen?

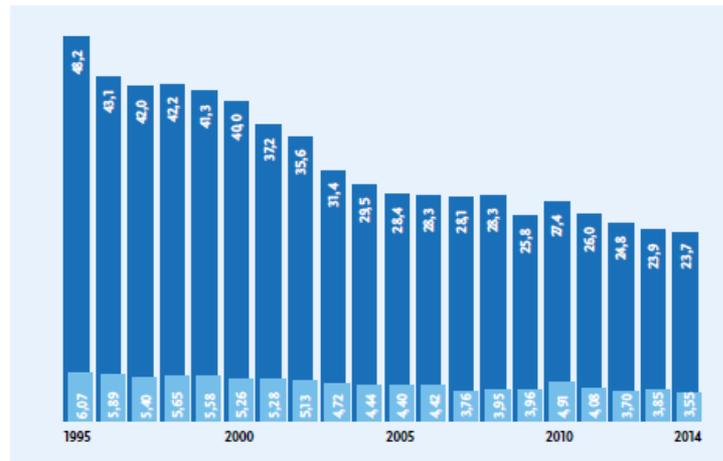
? Ziele erreicht?

? Verbesserte Sicherheit?

? Mehr Gesundheitsschutz bei der Arbeit?

Verbesserung der Sicherheit bei der Arbeit

Entwicklung der Arbeits- und Wegeunfälle in Deutschland



Unfallquoten sinken

Die Arbeitsunfallquote im Jahr 2014 liegt bei 23,7.
Die Wegeunfallquote liegt nun bei 3,55.

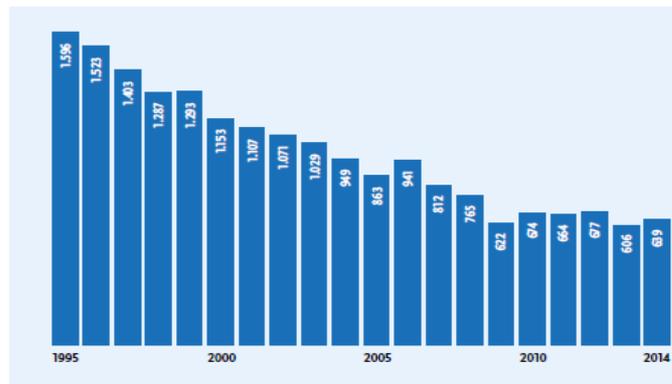
- meldepflichtige Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter
- meldepflichtige Wegeunfälle je 1.000 gewichtete Versicherungsverhältnisse

Quelle: Suga 2014, S. 156 (Arbeitsunfälle), S. 162 (Wegeunfälle)

Entwicklung der tödlichen Arbeitsunfälle

Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle steigt im Vergleich zum Vorjahr

Im Jahr 2014 kamen 639 Personen bei einem Arbeitsunfall ums Leben. Das sind 33 Personen mehr als im Vorjahr.



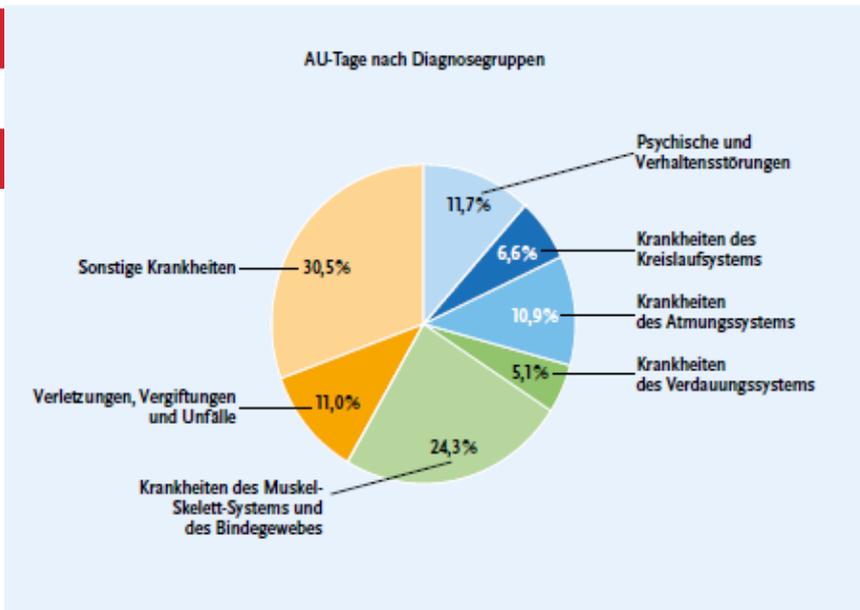
tödliche Arbeitsunfälle

Quelle: Suga 2014, S. 157



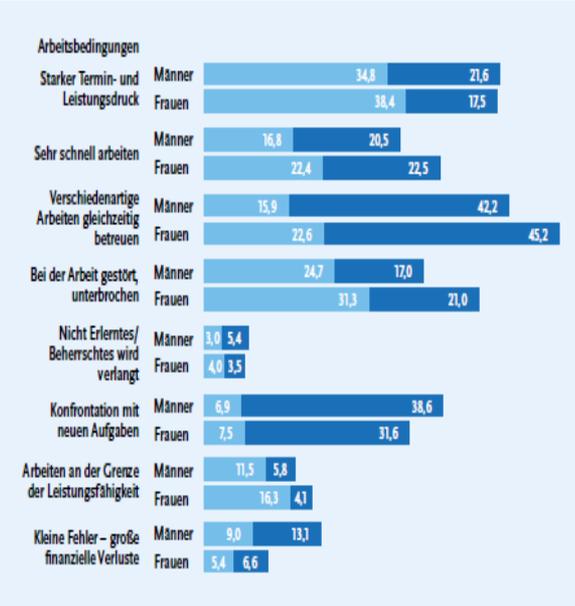
Gesundheit und Arbeitsunfähigkeit

Verteilung der Arbeitsunfähigkeitstage nach Diagnosegruppen



Muskel-Skeletterkrankungen verursachen die meisten AU-Tage

Muskel-Skeletterkrankungen, Psychische und Verhaltensstörungen, Verletzungen, Vergiftungen und Unfälle: Etwa die Hälfte aller Arbeitsunfähigkeitstage werden in diesen Diagnosegruppen verzeichnet.



Psychische Arbeitsanforderungen

Viele Erwerbstätige sind von Multitasking, starkem Termin- und Leistungsdruck sowie von Störungen bzw. Unterbrechungen bei der Arbeit betroffen. Dabei sind starker Termin- und Leistungsdruck und Störungen bzw. Unterbrechungen bei der Arbeit Bedingungen, welche überwiegend als belastend wahrgenommen werden. Die Erwerbstätigenumfrage zeigt aber auch: Männer werden im Vergleich mit Frauen häufiger mit neuen Aufgaben konfrontiert und geben häufiger an, dass bereits kleine Fehler größere finanzielle Verluste zur Folge haben können.

■ belastend
■ nicht belastend

Alle Angaben in Prozent, nur Erwerbstätige in Vollzeit
Bei den Antworten waren Mehrfachnennungen möglich
Quelle: BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012

Sachstand: Umsetzung - Arbeitsschutzorganisation ASiG

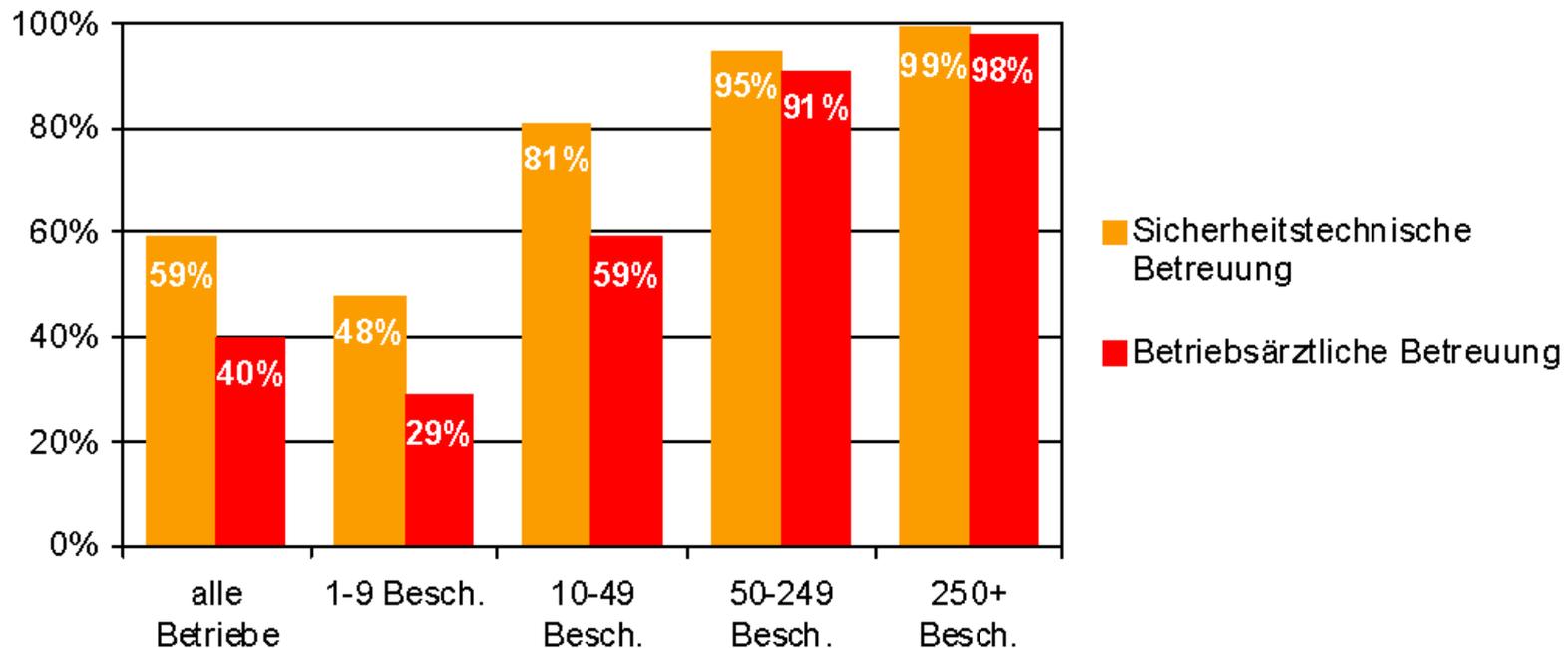
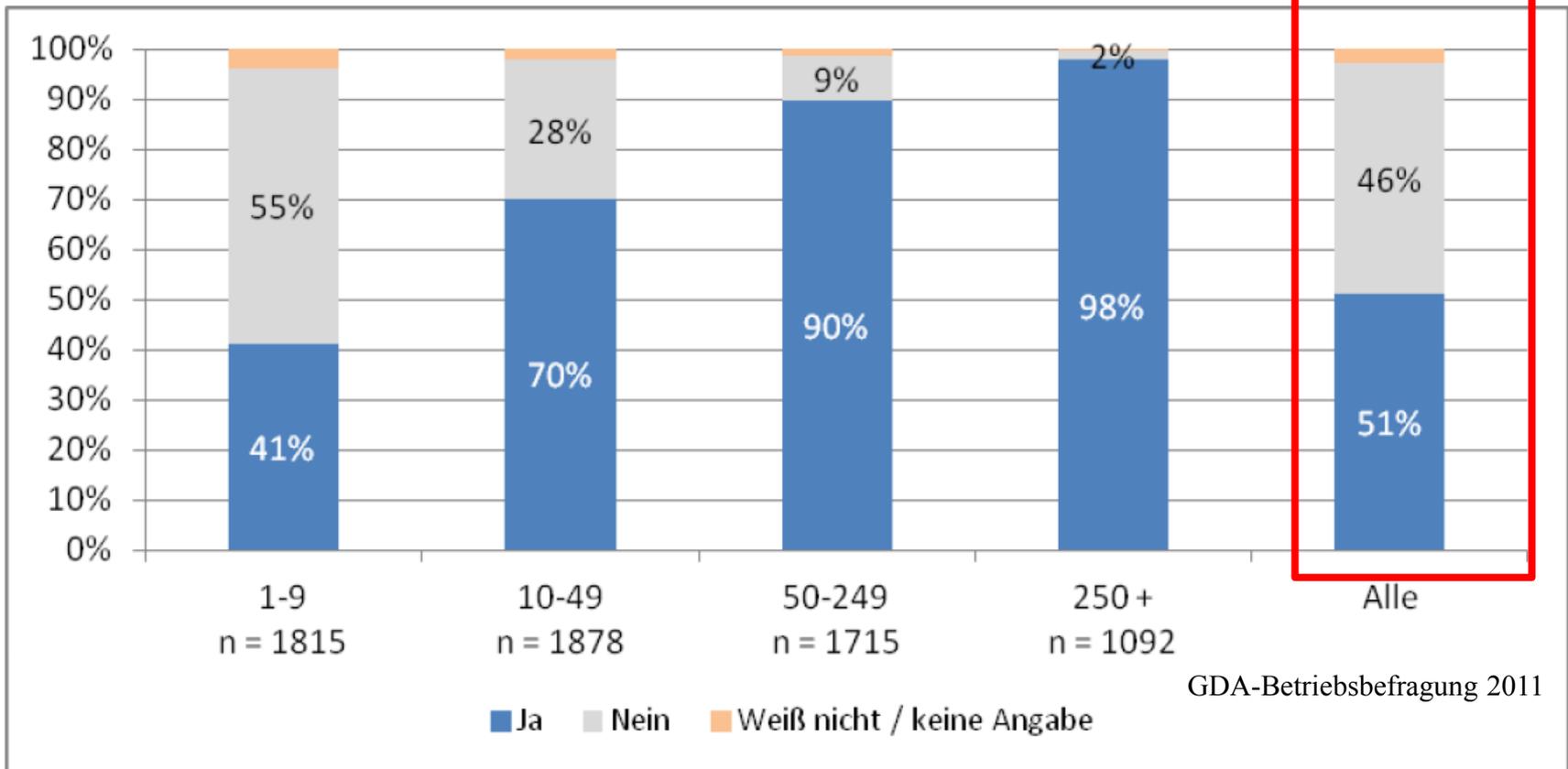


Abbildung 5 Anteil der Betriebe mit sicherheitstechnischer und betriebsärztlicher Betreuung, Quelle: GDA-Betriebsbefragung 2011

Sachstand: Umsetzung - Arbeitsschutzorganisation Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung



Sachstand: Umsetzung

- Gefährdungsbeurteilungen

Gefährdungsbereiche

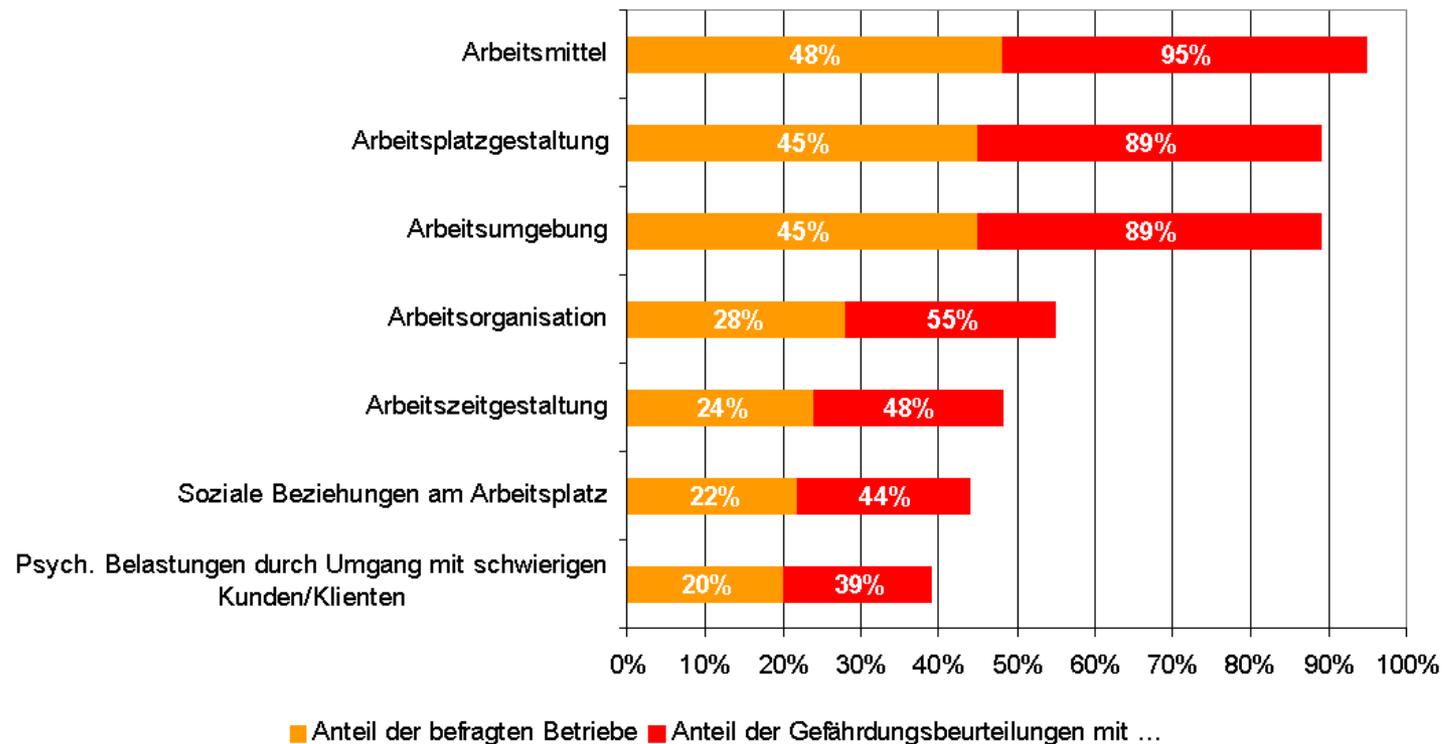
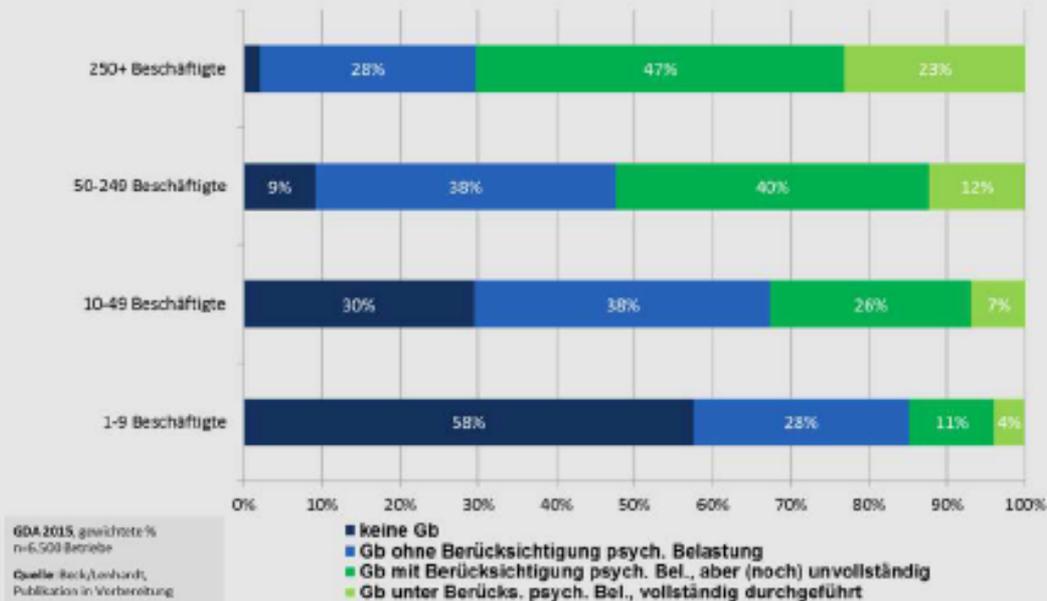


Abbildung 4 In Gefährdungsbeurteilungen einbezogene Gefährdungsbereiche
 Quelle: GDA-Betriebsbefragung 2011

Gefährdungsbeurteilung: Betriebsgröße und Berücksichtigung psychischer Belastungen



Sachstand: Umsetzung - Arbeitsschutzorganisation Unterweisung

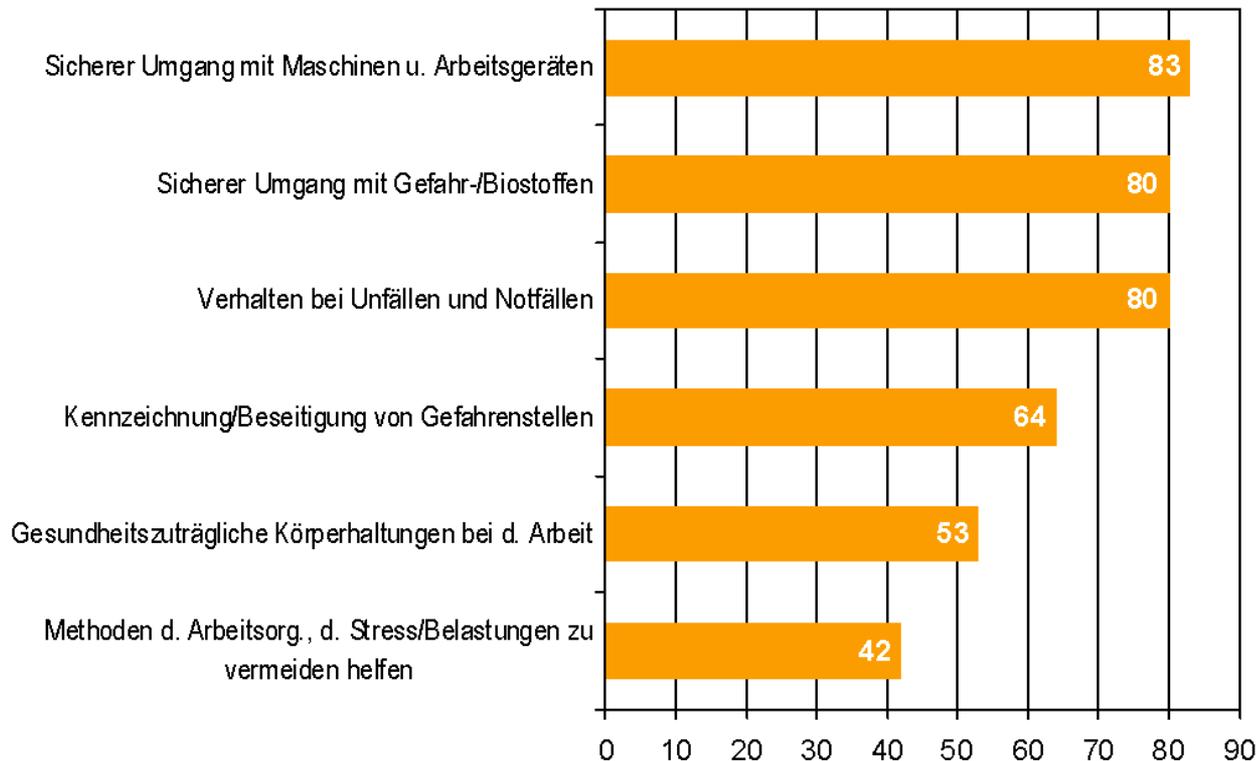


Abbildung 6 Arbeitsschutzthemen, zu denen die Beschäftigten unterwiesen wurden, Angaben in % der befragten Beschäftigten, Mehrfachnennungen
Quelle: GDA-Beschäftigtenbefragung 2011

Gefährdungsbeurteilung als Prozess – Anspruch und Wirklichkeit

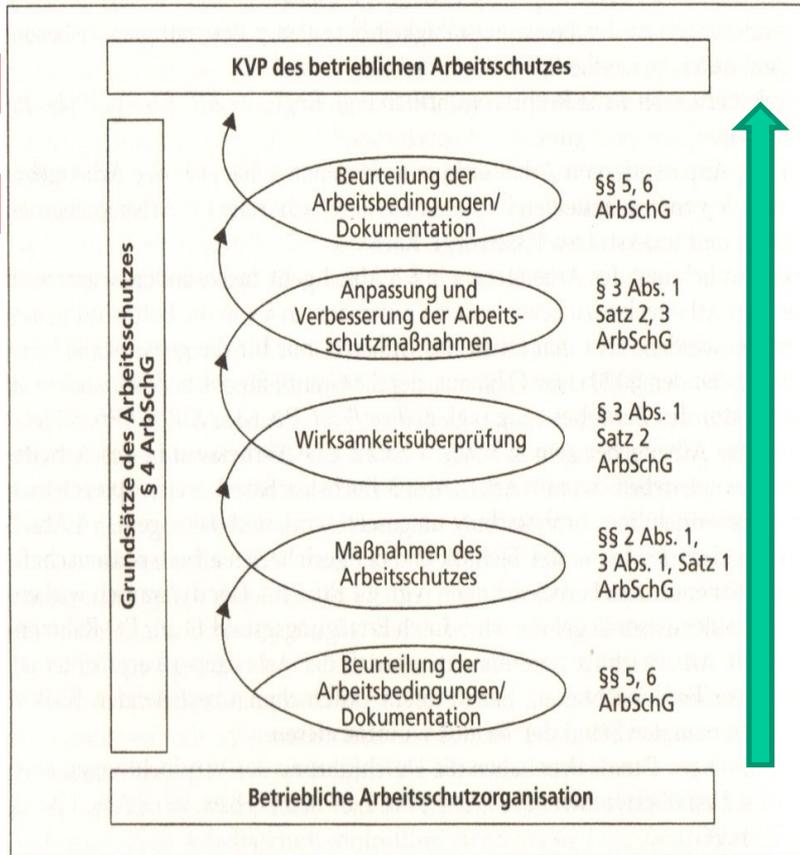
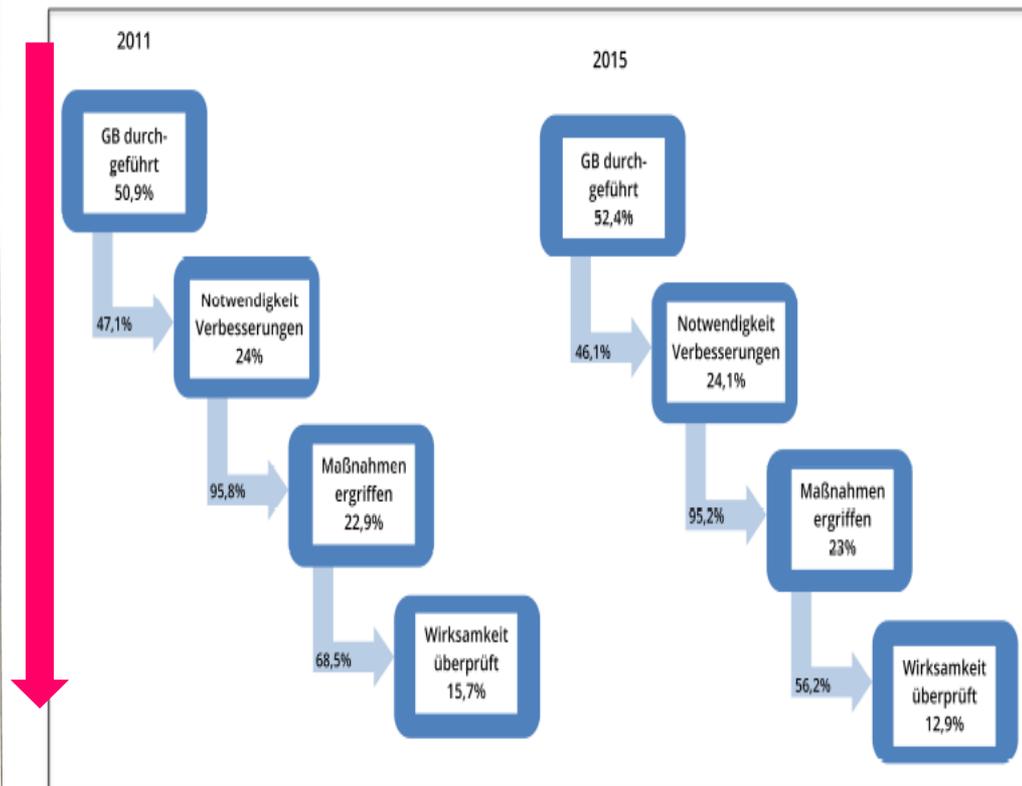
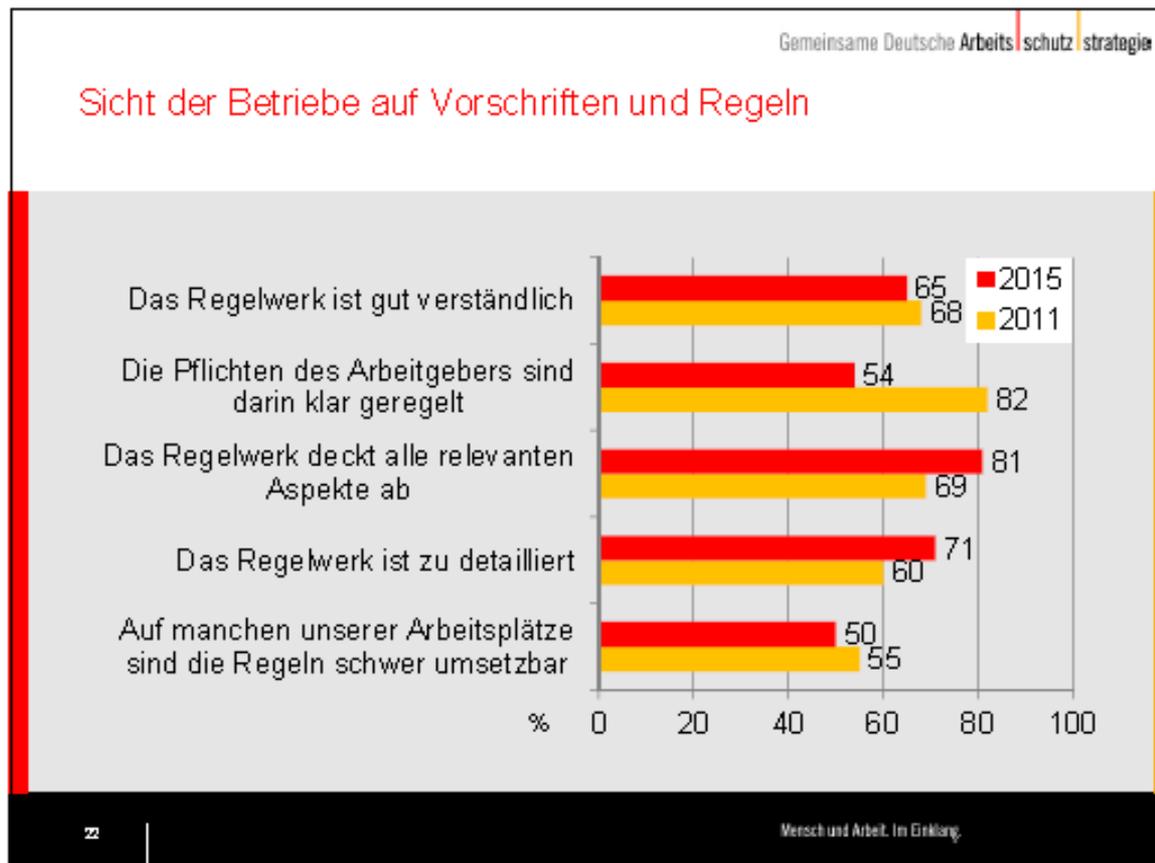


Abb. 2-1: Umsetzungsquoten der Schritte einer Gefährdungsbeurteilung 2011 und 2015



Sachstand: Wahrnehmung Vorschriften- und Regelwerk



Sachstand: Wahrnehmung Vorschriften- und Regelwerk - Diskrepanzen

Wahrnehmung des Vorschriften- und Regelwerks



➤ eher positiv, verständlich und vollständig

Eingeschränkter Rechtskonformität im betrieblichen Handeln

➤ fehlende, teilweise, mangelhafte Umsetzung

Ursachen:

- **fehlende Systemorientierung**
- **fehlende Kohärenz**
- **schlechte Umsetzbarkeit**
- **fehlende Überwachung**

Anpassungsbedarf - Arbeitsschutzgesetz



- Modernisierung des Schutzziels:
 - Erhalt und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, BGF
- Erweiterung des Anwendungsbereiches:
 - Einbeziehung von (Solo-)Selbständigen, Unternehmer ohne Beschäftigte
 - Mobile Arbeit
- Verbesserung des Beschwerderechts der Beschäftigten
- Arbeitsschutz entlang der Wertschöpfungskette:
 - Arbeitsschutz bei Zulieferern und Sub-Unternehmen
 - Mit-Verantwortung für Fremdfirmen und deren Beschäftigte statt formloser Information
 - Crowd-Worker
- Weiterentwicklung des Konzepts der Gefährdungsbeurteilung
 - Tätigkeitsbezug, Lebensphasenorientierung, Genderorientierung,
- Erweiterung der Vorgaben für die betriebliche Arbeitsschutzorganisation
 - spezielle Technische Regeln
- Integration des Technischen Regelwerks
- Bündelung des Arbeitsschutzrechts: ASiG, MuSchG, ArbZG

Anpassungsbedarf - ASiG

- Harmonisierung ASiG mit Arbeitsschutzgesetz
 - Schutzziel und Präventionsauftrag
 - Maßnahmen (Gefährdungsbeurteilung, Gesundheitsförderung)
 - Verknüpfung mit GDA
- Erweiterung des Expertenspektrums:
 - Arbeitspsychologen, Arbeitswissenschaftler
- Einbindung der Experten in die Organisation
- Berücksichtigung neuer Beschäftigtengruppen
- Qualitätssicherung und Überwachung externer Dienste: von der Ausnahme zur Regel
- Überwachung und Vollzug
- Anpassung an das Leitlinienpapier: Primat staatlicher Vorschriften

Fazit:

Anforderungen an ein zeitgemäßes Arbeitsschutzrecht



Sicherheit, Gesundheitsschutz, Beschäftigungsfähigkeit und menschengerechte Arbeit in einer zukunftsfähigen Arbeitswelt erfordern

- einen Paradigmenwechsel hin zur Prozessgestaltung und –regulierung
- die Betrachtung der ganzen Wertschöpfungskette
- eine pro-aktive betriebliche Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz
- die Einbeziehung ausgelagerter und mobiler Arbeit und Arbeitsplätze
- die Einbindung aller Beschäftigten unabhängig vom Vertragsstatus in die betriebliche Organisation des Arbeitsschutzes
- die Beteiligungsmöglichkeiten der Beschäftigten zu erhalten, ggf. zu erweitern
- die Kommunikation und Vernetzung aller Akteure

Zukunft des Arbeitsschutzrechts – Schlussfolgerungen und Thesen

1. Konsolidierung des Erreichten und
2. Sicherung der Erfolge des Arbeitsschutzgesetzes und der GDA
3. Schließung von Lücken und Behebung von Defiziten durch
 - Zusammenfassung und Systematisierung der Regelungen für die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes
 - Vereinheitlichung von Querschnittsregelungen, insbesondere zur Gefährdungsbeurteilung
4. Kohärenz im staatlichen Regelwerk durch
 - Koordinierung der Regelsetzung
 - Bündelung der Gremien
5. Anpassung und Erweiterung des Anwendungsbereiches des **Arbeitsschutzgesetzes** (Fremdfirmen, Werkvertrags-Arbeitnehmer, Solo-Selbständige, Crowd-Worker)



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.