

Staatliche Arbeitsschutzverwaltung / Gewerbeaufsicht

Die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften des Arbeits- und Gesundheitsschutzes für Unternehmen werden durch Aufsichtsbehörden, das heißt den staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz oder der Gewerbeaufsicht, überwacht. Sie beraten und kontrollieren die Betriebe und sind berechtigt, Anordnungen, Bußgelder oder Stilllegungen anzuordnen.

Betrieblicher Arbeitsschutz braucht Aufsicht

Die staatlichen Aufsichtsbehörden sorgen für den Vollzug der gesetzlichen Arbeitsschutzbestimmungen. Grundlage ist das Arbeitsschutzgesetz. Sie verstehen sich heutzutage nicht nur als Kontrolleure sondern auch als Berater. So schreibt das Land Hessen:

„Der staatliche Arbeitsschutz fördert deshalb die Eigenverantwortung und -initiative von Unternehmen und Beschäftigten durch Information und Beratung. Wenn allerdings Einsicht und Bereitschaft fehlen, sich für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu engagieren, kommen auch die gesetzlich vorgesehenen Sanktionen zum Einsatz. Guter Arbeitsschutz wird präventiv tätig. Er setzt einen funktionierenden Dialog zwischen den Betrieben und den Aufsichtsbehörden sowie weiteren Experten und Kooperationspartnern voraus. Nur so kann das gemeinsame Ziel der Schaffung einer guten Qualität der Arbeit dauerhaft erreicht werden.“ (Quelle: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, www.sozialnetz-hessen.de 8.10.16)

Die repräsentative europäische Studie ESENER stellte 2011 fest (ESENER-Studie 2011, hg. Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz), das Unternehmen an zweiter Stelle den Druck der Aufsichtsbehörden als treibenden Faktor nennen, um sich mit Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutz im Betrieb zu befassen.

Am häufigsten wurde das in Deutschland von den Unternehmen angegeben. Gefragt nach den Motiven für Arbeitsschutzmaßnahmen antworteten Unternehmen an erster Stelle mit „Erfüllung gesetzlicher Vorschriften“ – bei den klassischen Gefährdungen ebenso wie auch bei den psychosozialen Risiken. Einsicht in den betrieblichen Nutzen eines wirksamen Schutzes vor Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen scheint noch in vielen Betrieben zu fehlen. Ohne Überwachung und Sanktionierung sinkt, so der Schluss aus der Studie, die Bereitschaft der betrieblichen Verantwortlichen für Umsetzung von Vorschriften.

Dort, wo Arbeitsschutzbehörden tätig werden, erfüllen sie also eine wichtige Funktion, denn die Liste der Verstöße, die sie in den Unternehmen feststellen, ist oft lang. Ohne sie würde dem Arbeitsschutz eine tragende Säule fehlen. Staatlich Kontrolle ist demnach unverzichtbar.

Nicht nur staatliches, sondern auch europäisches und internationales Recht fordert die „Inspektionen“ in Betrieben. Schon aus dem 1955 von der BRD ratifizierte Übereinkommen 81 der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) und aus der 1964 ratifizierten Europäische Sozialcharta lässt sich eine Verpflichtung Deutschlands zu einer wirksamem Aufsicht mit ausreichend Aufsichtspersonen ableiten. Wichtig ist auch das ILO - Übereinkommen 187 „über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“, was Deutschland 2010 ratifizierte und sich damit zu wirksamen staatlichen Arbeitsschutzprogrammen (z.B. „Mechanismen zur Sicherstellung der Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, einschließlich Inspektionssystemen“) bekannte.

Arbeitsschutz steht in Deutschland auf zwei Beinen

Das duale Arbeitsschutzsystem in Deutschland stützt sich auf zwei Säulen: zum einen auf die Unfallversicherungsträger, also die Berufsgenossenschaften und Unfallkassen, zum anderen

auf die staatliche Arbeitsschutzaufsicht der Länder, das sind die Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik oder Gewerbeaufsichtsämter.

Vor einigen Jahren wurde um die Zukunft des zweigleisig organisierten überbetrieblichen Arbeitsschutzes gestritten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie Arbeitgeberverbände forderten Anfang der 2000er Jahre den weitgehenden Abbau der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht und die Übertragung der Überwachungsfunktionen auf die Berufsgenossenschaften. Begründet wird diese Forderung nach der letztendlichen Abschaffung des dualen Systems mit der angeblichen "Doppelarbeit" der beiden Akteure.

Auch die Europäische Union hatte die Koordination beider Institutionen von Deutschland angemahnt und sie wird nun mit der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz und der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie seit 2008 praktiziert. Damit wurde das duale System erhalten und es soll nun effizienter und wirksamer arbeiten. Rechtlich verankert wurde die Kooperation im Arbeitsschutzgesetz und im Sozialgesetzbuch VII. Sie sind nach § 21 Absatz 3 Arbeitsschutzgesetz zur engen Zusammenarbeit verpflichtet.

Aufgabenverteilung zwischen beiden

Die staatlichen Arbeitsschutzämter haben die Aufgabe, branchenübergreifend die betriebliche Umsetzung staatlicher Rechtsvorschriften zu kontrollieren. Dies sind bspw. das Arbeitsschutzgesetz, die Arbeitsstättenverordnung, das Arbeitszeitgesetz oder das Jugendarbeitsschutzgesetz.

Da Unternehmen der verschiedenen Wirtschaftsbereiche und Branchen unterschiedliche Risiken für die Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten aufweisen, sorgt die branchenorientierte Ausrichtung der Berufsgenossenschaften dafür, ihre Aktivitäten auf die Erfordernisse der einzelnen Branchen zu konzentrieren. Sie sind deshalb für die Erstellung branchenbezogener Regelungen zuständig und kümmern sich um deren betriebliche Umsetzung.

Staatliche Behörden und Unfallversicherungsträger koordinieren ihre Aufgaben und Aktivitäten in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz und der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie. Es wurden dazu Rahmenabkommen und fachliche Leitlinien geschaffen (www.gda-portal.de).

Bund und Länder

Die staatliche Arbeitsschutzaufsicht ist Ländersache. Auf Bundesebene nimmt das Bundesministerium für Arbeit die Belange des Arbeitsschutzes wahr. In den einzelnen Ländern liegt die Zuständigkeit auf der untersten Ebene bei den staatlichen Ämtern für Arbeitsschutz, wobei es unterschiedliche Bezeichnungen gibt. Die Aufbaustruktur und Aufgabenwahrnehmung der Behörden kann sich von Bundesland zu Bundesland unterscheiden.

Möglich ist es den Ländern nach § 22 Absatz 4 Arbeitsschutzgesetz ihre Aufgaben zu übertragen: in Schleswig-Holstein wurden sie an die Unfallkasse Nord übertragen und in Baden-Württemberg auf die kommunale Ebene.

Interne Struktur

Die staatliche Arbeitsschutzaufsicht gliedert sich in den technischen (Gewerbeaufsichtsbeamte, Aufsichtspersonen) und den medizinischen Aufsichtsdienst (Gewerbeärzte). Dabei wird zwischen technischem und sozialem (Jugendarbeitsschutz, Mutterschutz, Arbeitszeitgesetz u.a.) Arbeitsschutz unterschieden.

Aufgaben in Überwachung und Beratung

Aufgabenfelder

Die Aufgaben der Arbeitsschutzverwaltungen sind nicht nur auf den betrieblichen Arbeitsschutz ausgerichtet, sondern umfassen auch die Produktsicherheit bzw. den Verbraucher-

schutz und Soziale Arbeitsbeziehungen. Dazu gehören z.B. in Hessen die folgenden Rechtskomplexe:

- **Sicherheitstechnische Gestaltung, Betrieb und Inverkehrbringen von Maschinen, Geräten und technischen Anlagen, Marktüberwachung zur Produktsicherheit**
nach dem Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) für technische Arbeitsmittel, Aufzüge, auch für Spielzeug und Geräte des Bereiches Sport, Freizeit und Haushalt
- **Umgang mit Gefahrstoffen einschließlich Sprengstoff**
nach dem Chemikaliengesetz, der Gefahrstoffverordnung, dem Sprengstoffgesetz
- **Umgang mit biologischen Arbeitsstoffen**
nach der Biostoffverordnung
- **Strahlenschutz und Medizinprodukte**
nach dem Atomgesetz, der Röntgenverordnung, der Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung) sowie dem Medizinproduktegesetz
- **Sozialer Arbeitsschutz**
nach dem Mutterschutzgesetz, dem Jugendarbeitsschutzgesetz, dem Arbeitszeitgesetz und dem Sozialrecht im Straßenverkehr. Arbeitsschutz in besonderen Beschäftigungsverhältnissen nach dem Heimarbeitsgesetz und dem Bauarbeiterschutzeschutz
- **Innerbetriebliche Arbeitsschutzorganisation/ Gestaltung der Arbeitsstätten einschließlich der Betriebshygiene**
nach dem Arbeitsschutzgesetz und dem Arbeitssicherheitsgesetz, Aufklärungs- und Auskunftspflichten nach dem Betriebsverfassungsgesetz.
- **Arbeitsmedizinische und gewerbeärztliche Beratung und Untersuchungen**
nach der Berufskrankheitsverordnung, dem Arbeitssicherheitsgesetz, der Verordnung zur Arbeitsmedizinischen Vorsorge, Ermächtigungen für arbeitsmedizinische Vorsorge im Strahlenschutz

Kerntätigkeiten

Die Kerntätigkeiten der staatlichen Arbeitsschutzverwaltung sind

- Beratung
- Überwachung und Kontrolle
- Genehmigung spezieller Anlagen
- Sanktionen

Die Aufsichtsbeamten werden entweder von sich aus aktiv oder nach Anforderung von außen. Sie haben jederzeit das Recht, Betriebe unangemeldet und auch nachts bei Schichtbetrieben zu betreten und zu besichtigen. Es besteht ein Anspruch auf Auskunft, Betreten der Betriebsgebäude und des Geländes, Überprüfung und eine Anspruch darauf, dass Arbeitgeber und die Interessenvertretungen die Aufsichtsbeamten dabei unterstützen.

Bei Rechtsverstößen können sie Zwangsmittel anwenden und haben ähnliche Rechte wie Polizeibeamte. Die Grundlage dazu stellt das Arbeitsschutzgesetz § 21 dar.

Kernaufgabe Überwachung

Die Überwachung und Kontrolle bezieht sich bspw. auf

- die Prüfung von Betriebsanlagen, Arbeitsmittel und Schutzausrüstungen
- die Untersuchung von Arbeitsverfahren und -abläufen
- die Überprüfung der Qualität der Gefährdungsbeurteilung

- die Überprüfung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (Erste Hilfe, Arbeitsschutzausschuss, Unterweisungen etc.)
- Messungen z.B. von Gefahrstoffen, Emissionen

Sie umfasst die Auswertung von Informationen über die Erfüllung rechtlicher Pflichten und die Festlegung von Maßnahmen zur Erfüllung des Solls. Sie wird im Rahmen von Betriebsbesichtigungen durchgeführt.

Die Aufsichtsbeamten verfügen über hoheitliche Befugnisse.

Gestufte Sanktionen

Dazu gehören

- Besichtigungsschreiben/Revisionsschreiben – Auflistung der notwendigen Arbeitsschutzmaßnahmen mit Fristsetzung – nur wenn keine unmittelbare Gefährdung von Beschäftigten vorliegt und sich der Arbeitgeber verständig zeigt
- Anordnung – Verwaltungsakt mit Anhörung und Rechtsmittelbelehrung
- Bußgelder bei entsprechenden Tatbeständen parallel zur Vollstreckung nach Ordnungswidrigkeitengesetz (Ordnungswidrigkeitenverfahren)
- Zwangsmaßnahmen wie Zwangsgeld, Stilllegung, kostenpflichtige Ersatzvornahme
- Strafanzeige – bei Verletzung von Vorschriften mit körperlichen Folgen für Arbeitnehmer oder beharrlicher Missachtung von Anordnungen (über Staatsanwaltschaft)

Beratung

Außerdem erfüllen sie beratende Aufgaben in Unternehmen und Dienststellen der öffentlichen Verwaltungen. Die Grundlage dazu stellt das Arbeitsschutzgesetz (§ 21, Absatz 1) dar. Das bedeutet, dass die Aufsichtspersonen zu einem umfassenden und präventiven Gesundheitsschutz beitragen müssen.

Bei Betriebsbesichtigungen erläutern und begründen sie gesetzliche Vorschriften und helfen bei deren Umsetzung in die Praxis. Ihre Ansprechpartner dabei sind Arbeitgeber, Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Beschäftigte und Betriebsräte und Personalräte.

Die Arbeitsschutzämter beraten den Arbeitgeber auch zur menschengerechten Arbeitsgestaltung und Prävention, d.h. Maßnahmen zur Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren oder zur Organisation des Arbeitsschutzes im Unternehmen, z.B. der Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems.

Für die Überprüfung der Arbeitsschutzorganisation, der Gefährdungsbeurteilung und der Beratung bei psychischen Belastungen liegen seit 2011 gemeinsame fachliche Leitlinien – abgestimmt in der Gemeinsame deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) – für ein gleichgerichtetes Vorgehen bei Überwachung und Beratung von Staat und die Unfallversicherungsträger in den Betrieben vor.

Aufsichtspersonen müssen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bewahren.

Gewerbeärzte

Für arbeitsmedizinische Fragen sind bei der Gewerbeaufsicht staatliche Gewerbeärzte zuständig. Sie haben neben ihrer Aufsichtsfunktion auch die Aufgabe, bei einem Berufskrankheitenverfahren zu Entscheidungen der Berufsgenossenschaft Stellung zu nehmen. Sie können weitere Ermittlungen zur Erhebung der arbeitsbedingten Krankheitsursachen anregen. Dies muss dann in den Rentenausschüssen oder Widerspruchsstellen der Unfallversicherungsträger, die paritätisch besetzt sind (Selbstverwaltung Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter), behandelt werden.

Tipps für Betriebsräte und Personalräte

Auch Betriebs- und Personalräte können von sich aus die fachliche Beratung der Ämter für Arbeitsschutz in Anspruch nehmen. Sie sollten diese nicht nur im Konfliktfall als Kontrollorgan nutzen. Die Aufsichtsbehörden und Betriebs- und Personalräte sind sogar zur Zusammenarbeit verpflichtet. Bei Betriebsbegehungen ist die Interessenvertretung zu beteiligen und über alle Anordnungen zu informieren. Sie muss Gelegenheit haben, den Aufsichtsbeamten zu informieren und ihm Maßnahmen vorzuschlagen.

Das Arbeitsschutzgesetz § 17 sieht auch ein ausdrückliches Recht der Beschäftigten vor, sich an die zuständigen Behörden wenden zu können, wenn der Arbeitgeber gesundheitsgefährdende Mängel nicht abstellt.

Beschwerden müssen die Aufsichtsbehörden zeitnah nachgehen. Dabei ist der Schutz der Person, die sich beschwert, von Bedeutung. Die Beschwerde kann auch anonym erfolgen.

Neuer Aufsichtstypus und ausreichend Personal erforderlich

Nach Ansicht von Fachleuten sollten die staatlichen Arbeitsschutzbehörden in ihren Überwachungs- und Beratungsstrategien verstärkt zu einer Systemkontrolle übergehen. Das heißt, sie kontrollieren weniger betriebliche Details, sondern sind auf die Verankerung des Arbeitsschutzes in der betrieblichen Organisation orientiert. Teilweise wird dies bereits praktiziert und ist auch durch die Ziele der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie in der Periode 2013-2018 verankert.

Die staatlichen Aufsichtsbehörden sind inzwischen jedoch durch jahrelange Mittelkürzungen in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt. Das Personal der staatlichen Arbeitsschutzbehörden wurde zwischen 1998 und 2013 von bundesweit von 3900 auf 2953 Gewerbeaufsichtsbeamte eingeschränkt, damit sank die Zahl der Betriebsbegehungen erheblich. (Quelle: Bericht Sicherheit und Gesundheit des BMAS 2013). Eine ausreichende Qualität der Überwachung wird damit immer weniger möglich, der Kontakt mit Betrieben und auch der „Überwachungsdruck“ nehmen ab.

Es wundert also nicht, dass ein Bericht des Ausschusses hoher Arbeitsschutz-Aufsichtsbeamter der EU schon 2006 die Qualität der deutschen Arbeitsaufsicht kritisierte: zu defensive Sanktionen, reaktive Überwachung und ebenso eine unzureichende Beteiligung von Betriebs- und Personalräten. Auch die Gewerkschaften fordern deutlichere Sanktionierung und eine breitere Überwachung. Sichtbar wird der Missstand auch daran, dass die seit 1996 verpflichtende Arbeitsschutzbasisaufgabe Gefährdungsbeurteilung, insbesondere der psychischen Belastungen, im Jahr 2012 erst von einem Drittel der Betriebe umgesetzt wurde.

Bis 2016 stiegen die Zahlen des Aufsichtspersonals wieder etwas an, eine Verbesserung ist in Sicht. Zu diesem Zeitpunkt standen von insgesamt 3185 Aufsichtsbeamten allerdings nur 1297 für den Kernbereich der Arbeitsschutzaufgaben zur Verfügung. Der umfasst das Arbeitsschutzgesetz mit den Arbeitsschutzverordnungen, das Arbeitssicherheitsgesetz, Arbeitszeitgesetz, Mutter- und Jugendarbeitsschutzgesetz, Fahrpersonalgesetz und die Berufskrankheitenverordnung.

Rechtsquellen

Gesetze und Verordnungen

- Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)
 - § 20a Gemeinsame deutsche Arbeitsschutzstrategie
 - § 20b Nationale Arbeitsschutzkonferenz
 - § 21 Zuständige Behörden, Zusammenwirken mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung
 - § 22 Befugnisse der zuständigen Behörden

- § 23 Betriebliche Daten; Zusammenarbeit mit anderen Behörden; Jahresbericht
 - § 24 Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften
 - § 25 Bußgeldvorschriften
 - § 26 Strafvorschriften
 - § 17 Abs. 2 Rechte der Beschäftigten (Recht auf Anrufung der zuständigen Behörde unter bestimmten Voraussetzungen)
- Sozialgesetzbuch VII
 - § 20 Zusammenarbeit mit Dritten

Veröffentlichung der staatlichen Arbeitsschutzbehörden

- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik LASI LV01: Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards, 1. überarbeitete Auflage 2016
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik LASI LV62 Bußgeldkataloge zur Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV), 2018
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik LASI LV59: Handlungsanleitung zur Überprüfung der Gefährdungsbeurteilung, 1. überarbeitete Auflage 2017
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik LASI LV56: Bußgeldkataloge zur Arbeitsstättenverordnung, 2013
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik LASI LV54: Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle, 2011

Literatur

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie GDA:

Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008 – 2012.

Gemeinsame Arbeitsschutzziele 2013 – 2018.

Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA).

Infoblatt: Optimierung des dualen Systems

hg. von Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) Berlin, download unter www.gda-portal.de

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.):

Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2016. Unfallverhütungsbericht Arbeit

Dortmund/Berlin/Dresden 2017

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie:

GDA-Leitlinie Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes

hg. von der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie 2017

Jürgen Reusch

Arbeitsschutzaufsicht: Weniger Personal, weniger Aktivitäten.

in: Gute Arbeit 1/2015, Frankfurt (Bund-Verlag)

Klaus Pickshaus

Andere europäische Länder sind weiter

in: Gute Arbeit 8-9/2015, Frankfurt (Bund-Verlag)

Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken von Arbeitsschutzbehörden und Gesetzlicher Unfallversicherung.

hg. von GDA 2014 (Mustervereinbarung)

Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik:
Bußgeldkataloge zur Arbeitsstättenverordnung.
LASI LV 56, 2013

Arbeitsschutzregelwerk und Arbeitsschutzaufsicht brauchen stärkere Sanktionsmöglichkeiten.

in: Gute Arbeit - Zeitschrift für Gesundheitsschutz und Arbeitsgestaltung 2/2012, hg. im Bund-Verlag

Hanns Pauli:

Mehr "Gute Arbeit" durch die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie?

in: Gute Arbeit Jahrbuch 2012, hg. von Schröder/Urban, Frankfurt (Bund Verlag) 2010

Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz
hg. von der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie 2011

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA (Hrsg.):

ESENER: Europäische Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken
Bilbao 2011

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA (Hrsg.):

Verständnis des Managements von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit, psychosozialer Risiken und der Arbeitnehmerbeteiligung durch ESENER. Eine Zusammenfassung von vier Sekundäranalyse-Berichten.
Bilbao o.J.

SLIC: Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter in Europa (Hrsg.):

Evaluationsbericht über des deutsche Arbeitsaufsichtssystem

Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter in Europa 2006

Stand der Bearbeitung: 2018