

# **SLIC EVALUATIONSBERICHT ÜBER DAS DEUTSCHE ARBEITSAUFSICHTSSYSTEM**

**6 / 02 / 2006**

## **MITGLIEDER DES EVALUATIONSTEAMS**

### **FRANKREICH**

André Cano  
Departement du travail, de l'emploi et la formation professionnelle de l'Herault  
615 Boulevard D'Antigone  
Montpellier

### **ITALIEN**

Andrea Vescio  
Direzione Regionale del Lavoro della Toscana  
Viale Fratelli Rosselli, 20  
Firenze

### **NIEDERLANDE**

Jan Blok  
Arbeidsinspectie  
Kantoor Roermond  
Postbus 940  
ROERMOND

### **NORWEGEN**

Nils-Petter Wedege  
Arbeidstilsynet  
PB 8103 – dep  
Chr. Krohgsgt. 10  
Oslo

### **SCHWEDEN**

Bernt Nilsson  
Arbetsmiljöverket  
Ekelundsvagen 16  
Solna

### **GROSSBRITANNIEN**

Sandra Caldwell (Chair)  
Health and Safety Executive  
Rose Court  
2 Southwark Bridge  
London  
SE1 9HS

**Secretary**  
Graeme Walker  
Health and Safety Executive  
The Pearson Building  
55 Upper Parliament Street  
Nottingham  
NG1 6AU

## INHALT

FRANKREICH.....	2
ITALIEN .....	2
NIEDERLANDE.....	2
A – VORWORT.....	5
Danksagung .....	6
B – EINFÜHRUNG .....	7
BO - Übersicht.....	7
0.1 Regierungssystem .....	7
0.2 Sozialpartner.....	7
0.3 Expertenwissen im Arbeits- und Gesundheitsschutz .....	8
0.4 Statistiken zur Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit .....	8
B1 - Organisation und Ressourcen .....	9
1.1 Bundesebene.....	9
1.2 Die Ebene der Bundesländer.....	9
1.3 Die Berufsgenossenschaften.....	11
1.4. Die Krankenkassen.....	12
B2 – Gesetzgebung.....	13
2.1 - Einführung .....	13
2.2 Gesetzgebung zum Arbeits- und Gesundheitsschutz .....	13
B3 – Planungssystem.....	14
C – ZIELE DER INSPEKTION.....	16
C1 – Gesetzgebung und Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften .....	16
1.1 Gesetzgebung.....	16
1.2 Durchsetzung von gesetzlichen Vorschriften .....	16
C2 - Inspektion .....	17
2.1 Allgemeines .....	17
2.2 Pro-aktive Inspektion .....	18
2.3 Reaktive Inspektion .....	20
2.4 Anregungen für Arbeitgeber und Ermutigung von Arbeitnehmern .....	21
C3 - Information und Beratung.....	22
C4 Hinweise an Entscheidungsträger.....	22
C5 – Schlussfolgerungen .....	23
D – ROLLE DER ARBEITSSCHUTZBEHÖRDEN .....	25
D1 – Jährlicher Arbeitsplan .....	26
D2 – Überwachung der jährlichen Arbeitspläne.....	29
D3 – Information, Sammlung und Analyse.....	29
D4 – Information, Anleitung von Aufsichtsbeamten .....	30
D5 – Beschäftigtenvertretungen / Inspektoren.....	30
D6 – Informationssammlung .....	32
D7 – Schlussfolgerungen .....	32
E – TÄTIGKEITEN DER AUFSICHTSBEAMTEN .....	34
E1 –Bewertung von Arbeitsschutzmanagementsystemen.....	34
E2 – Sanktionsmöglichkeiten .....	35
E3 – Verbindungen zu anderen Aufsichtsbehörden .....	36
E4 – Effektivität der bestehenden Gesetze.....	37
E5 – Aufbereitung von Information für die Arbeitgeber und Beschäftigtenvertretungen.....	37
E6 - Schlussfolgerungen .....	38
F – ORGANISATIONALE ASPEKTE .....	39
F1 - Organisation von Arbeits- und Gesundheitsschutzinspektionen .....	39
Organisation und Struktur .....	39

Planung .....	39
F2 – Qualifikationen und Kompetenzen der Aufsichtsbeamten.....	40
F3 –Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbeamten.....	40
F4 – Gestaltung der Aus- und Fortbildung der Aufsichtsbeamten.....	41
F5 – Dokumentation der Fortbildung.....	41
F6 – Unterstützung durch Experten .....	42
F7 – Fortbildung der Experten .....	42
F8 – Befugnisse der Inspektoren .....	43
F9 - Schlussfolgerungen .....	44
G – SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	45
G1 - Zusammenhang .....	45
G2 – Schlussfolgerungen.....	45
G3 - EMPFEHLUNGEN .....	47
<b>GLOSSAR.....</b>	<b>49</b>

## **ANHÄNGE**

### **1. SLIC Gemeinsame Grundsätze für Arbeitsaufsichtsbehörden mit Hinsicht auf (PRIVATE) Inspektionen von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit**

### **2. Schematische Darstellung des deutschen Arbeitsaufsichtssystems**

## A – VORWORT

Die Verantwortung zur Umsetzung der EU Gesetzgebung für Arbeits- und Gesundheitsschutz (OSH) liegt bei den einzelnen Mitgliedstaaten: wobei die Europäische Kommission sich vergewissert, dass die Gesetzgebung von den Mitgliedstaaten wirksam angewendet und durchgeführt wird. Gleichzeitig und innerhalb der Beschränkungen des Prinzips der Subsidiarität sucht der Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter (SLIC), eine einheitliche und effektive Durchführung der auf EU gestützten Gesetzgebung zu fördern.

Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten gemeinsame Inspektionsgrundsätze und ein System von gegenseitigem Audit entwickelt – auf gemeinsamer freiwilliger Basis – wobei nationale Arbeitsaufsichtseinrichtungen in Bezug auf die in Anhang 1 aufgeführten „Gemeinsamen Grundsätze der Aufsichtsbehörden bezüglich der Prüfung von Arbeits- und Gesundheitsschutz (die Gemeinsamen Grundsätze) bewertet werden.

Dieser Bericht über das deutsche Arbeitsaufsichtssystem, das schematisch in Anhang 2 dargestellt ist, stützt sich auf eine Peer-Bewertung, die von einem aus Experten von britischen, niederländischen, französischen, italienischen, norwegischen und schwedischen Aufsichtsbehörden bestehendem Evaluationsteam vorgenommen wurde. Die Bewertung wurde sowohl durch eine formelle Erwiderng auf die vom Deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit koordinierten und bereitgestellten Gemeinsamen Grundsätze und den Beobachtungen und Resultaten des Teams anlässlich eines Besuches in Deutschland im September 2004 geformt.

In Teil B beschreibt der Bericht die Gesetzgebung, Organisation und Ressourcen, welche den deutschen Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehen. Die Ermittlungen des Teams mit Bezug auf die in den Gemeinsamen Grundsätzen aufgeführten Standards sind in Teilen C bis F angegeben. Teil G enthält eine Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Teams.

Der Bundescharakter der deutschen Arbeitsaufsicht ist eine Voraussetzung und das Team hat bei der Evaluation anerkannt, dass das System sich in einer Übergangsphase befand. Wie die meisten Mitgliedstaaten sind die deutschen Aufsichtsbehörden zur Zeit dabei, neue und andersartige Arbeitsweisen zu erforschen, um anhaltende und zukunftsfähige Verbesserungen von Arbeits- und Gesundheitsschutz unter Einbetracht von Globalisierung, ständigem industriellem Wechsel und neuen Technologien zu erzielen. Wie auch in anderen Mitgliedstaaten, hat die Erörterung innerhalb Deutschlands unter anderem zum Schwerpunkt die Rolle der Regulierung, des Regulators, sowie Durchführung der Inspektion und Sanktionen. Unsere Beobachtungen zu Themen wie Planen und das Management von Arbeitsplänen, Bearbeitung und Aufbereitung von Informationen und Auskünften, Durchführung von Inspektion und Sanktionen wurden unter dieser Voraussetzung vorgenommen.

Weiterhin erkennt das Team die bedeutende Rolle der gesetzlichen Unfallversicherungsträger, der Berufsgenossenschaften (BG), im deutschen Sozialsystem an. Obwohl die Aufgabe des Teams darin bestand, die Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene zu untersuchen, war es im Hinblick auf die Komplexitäten und Zusammenhänge des deutschen Sozialsystems nicht möglich, die Rolle und den Einfluss der Berufsgenossenschaften vollständig außer Betracht zu lassen. In diesem Sinne erkennen wir an, dass die Rolle, die Verknüpfungen und Schnittstellen der BG mit Bund- und Länderregierungsstrukturen und Systemen ein aktuelles Thema ist und zur Zeit Erörterungen diesbezüglich in Deutschland stattfinden. Obwohl wir Beobachtungen über die Berufsgenossenschaften aufgezeichnet haben, sehen wir es nicht als angebracht an, auf diesem Gebiet Empfehlungen auszusprechen.

## Danksagung

Das Team möchte den folgenden Personen seinen herzlichen Dank aussprechen: Dr. Deden, Vorsitzender des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), Dr Brückner des Sozialministeriums Hessen, Herrn Horst des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Dr Bieneck und Barbara Manhoff der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), den Vertretern der Berufsgenossenschaften (BG) und der gesetzlichen Krankenkassen, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, (BDA), des Deutschen Gewerkschaftsbundes, (DGB), den Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der Gewerkschaftsmitglieder an den von uns besichtigten Arbeitsstätten, sowie Management und Mitarbeitern der Aufsichtsbehörden (Behörden für Gesundheit und Arbeitsschutz) in Bremen, Mecklenburg Vorpommern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, für ihre Zusammenarbeit und Gastfreundschaft, die alle die Evaluation auf offene, aufrichtige Art und Weise angingen, und ohne deren Unterstützung dieser Bericht nicht verfasst werden konnte. Wir wissen ihre Bemühungen für die Organisation unserer Besuche zu schätzen und wir unterschätzen keinesfalls die Belastung der betreffenden Inspektoren, nicht nur bei der Durchführung ihrer Arbeit unter dem prüfenden Blick der Beobachter, sondern auch die Fragenbeantwortung und Auskünfte im Laufe der Evaluation.

Besonders bedanken möchten wir uns bei Bettina Splittgerber und Annette Rückert, die beide als Dolmetscher und Kontaktpunkte vor, während und nach der Beurteilung fungierten, und die für die Übersetzung von weiteren Auskünften und Leitlinien sorgten und sie meinen Teammitgliedern zur Verfügung stellten. Wir möchten auch noch allen denen herzlich danken, die mit den Vorbereitungen für die Evaluation zu tun hatten und auch denen, die zahlreiche Übersetzungen von Unterlagen von der deutschen in die englische Sprache für uns vornahmen.

## **B – EINFÜHRUNG**

### **BO - Übersicht**

Die Bundesrepublik Deutschland (Deutschland) ist Europas größtes Wirtschaftsbereich und Nation mit einer Bevölkerungszahl von rund 82,5 Mio. und einer Erwerbsbevölkerung von rund 38 Mio. (Schätzung von Juni 2002).

#### **0.1 Regierungssystem**

Deutschland ist ein Bund von sechzehn Bundesstaaten (Länder). Jedes Land hat sein eigenes gewähltes Parlament, Ministerpräsidenten und Kabinett, welches provinzielle legislative Vollmachten ausübt. Die Länder besitzen große Autonomie in den meisten internen Angelegenheiten, einschließlich der Durchführung des Arbeitsschutzes.

Der Bundestag, die gesetzgebende Körperschaft, setzt sich aus gewählten Abgeordneten zusammen, deren Befugnisse die Erlassung und Abänderung von Gesetzen sind, sowie die Wahl des Bundeskanzlers. Die Mitglieder des Bundesrates sind keine gewählten Mitglieder, sondern werden von den Landesregierungen bestellt, deren Anzahl sich nach der Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes richtet. Gesetzgebung, die die Länder betreffen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Die Bundesregierung, das Exekutivorgan, besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Der Bundespräsident ernennt diese auf Vorschlag des Bundeskanzlers. Die Bundesregierung, der Bundestag sowie der Bundesrat sind befugt, Gesetzgebung zu erlassen, einschließlich Gesetzgebung über Arbeits- und Gesundheitsschutz.

#### **0.2 Sozialpartner**

Wirtschaftliche und soziale Partnerschaft sind grundlegend für die deutsche Wirtschaft. Obwohl ihr Schwerpunkt in der Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder liegt, spielen die Gewerkschaften und die Arbeitgebervereinigungen, auf zentraler sowie auf örtlicher Ebene, eine wichtige Rolle in der Entwicklung und Stabilität der Wirtschaft.

Die Sozialpartnervereinigungen sind Mitglieder des Beirates der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) und obwohl keine oder doch wenig Tradition eines dreigliedrigen Engagement bezüglich Arbeits- und Gesundheitsschutz auf strategischer Ebene besteht, findet man eine beträchtliche Beteiligung auf den niederen Ebenen. Beide wirken aktiv auf europäischer und internationaler Ebene der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Office ILO) mit und im Technischen Ausschuss auf staatlicher Ebene, sind im Management der Berufsgenossenschaften (BG) tätig und natürlich sehr beteiligt auf lokaler und betrieblicher Ebene, wo sie ihren Mitgliedern umfangreiche beratende, unterstützende und schulende Dienstleistungen bieten. Außerdem unterhalten einige der Länder Beratende Gremien auf staatlicher Ebene, an denen die Sozialpartnerorganisationen teilnehmen.

Wie auch anderswo in Europa besitzen die Sozialpartner unterschiedliche Ansichten über eine Anzahl von Angelegenheiten wie zum Beispiel das Ausmaß, die Benötigung von und die Ressourcen, die auf Rechtsvorschriften zugeteilt werden sollten, und die Ausgewogenheit von Beratung gegenüber Sanktionen. Umgekehrt jedoch, obwohl beide den Dualismus Staat/BG unterstützen, sind sie Wechsel oder Rationalisierung gegenüber aufgeschlossen und sind sich einig über den Bedarf an größerer Klarheit und Transparenz, um Duplikationen und Überschneidungen zu vermeiden und einen kooperativeren und konsistenteren Ansatz auf Länderebene zu erreichen.

### 0.3 Expertenwissen im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Wie überall in der EU üblich, ist der Arbeitgeber der Hauptaufgabenträger, mit Verantwortung für Arbeits- und Gesundheitsschutz auf Unternehmensebene. Obwohl der Arbeitgeber bestimmte Aufgaben delegieren kann, kann er/sie seine rechtlichen Verantwortungen nicht delegieren.

Gemäß deutscher Gesetzgebung müssen Arbeitgeber die Unterstützung der entsprechenden Experten/Spezialisten (einschließlich Betriebsärzte), zum Management von Arbeits- und Gesundheitsschutz einholen. Dieses Expertenwissen kann entweder direkt beschäftigt sein oder von einer Außenquelle, wie einer unabhängigen kommerziellen Beratungsfirma, bezogen werden.

Zuzüglich zu den gemeinsamen Konsultationsorganen wie die unter dem allgemeinen Arbeitsgesetz vorgeschriebenen Betriebsräte oder Wirtschaftsausschüsse, müssen Unternehmen mit über 20 Arbeitnehmern einen Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gründen. Zur Mitgliedschaft gehören Vertreter des Arbeitgebers, die Experten für Sicherheit und Gesundheitsschutz, Vertreter der Betriebsräte und „Sicherheitsdelegierte“. Vom Arbeitgeber ernannt, werden die Sicherheitsdelegierten noch zuzüglich Schulung erhalten, so dass sie in der Lage sind, Mängel oder Versagen von Sicherheit und Gesundheitsschutz in ihrem Arbeitsbereich zu erkennen und aufzuzeigen. Sie sind mit der Belegschaft auf täglicher Basis integriert und bieten mehr eine komplementäre, betriebliche als eine professionelle Expertise, d.h. Ortskenntnis und Verständnis.

### 0.4 Statistiken zur Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit

Diese Statistiken wurden für die Dreijahresperiode 2000-2002 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) auf Bundesebene zusammengestellt und berichtet:

<b>Tafel 1</b>			
	2000	2001	2002
Meldepflichtige Unfälle *	1,513,723	1,395,592	1,306,722
Tödliche Unfälle (in den obigen enthalten) NB. Angaben über Anzahl von strafverfolgten Arbeitgebern als Folge von tödlichen Unfällen waren nicht erhältlich	1153	1077	1071
Fälle von gemeldeten, verdächtigten Berufskrankheiten	81,542	76,612	71,008
Fälle von festgestellten Berufskrankheiten	18,689	18,599	18,532
Anzahl von Beschwerden über Unfallverhütung und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz NB. Diese Zahlen stellen die Anzahl der "Mängel" dar, die bei Inspektionen gefunden wurden, sowie die Untersuchung von Beschwerden in jedem der drei Jahren	858,233	808,922	763,361
Gesamtzahl der Untersuchungen	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden	74,596
Gesamtzahl der Inspektionen	521,523	507,224	479,565
Von Inspektoren ausgestellter Sanktionsbescheid	18,401	17,848	15,756
Formelle Verwarnungen gegeben (ohne Geldbusse) **	1,747	1,562	1,402
Strafbescheid (Geldbusse) ** N.B. Von Inspektoren ausgestellt. Durch Nichteinhalten macht sich der Arbeitgeber strafbar.	2,301	1,832	1,537
Kriminelle Informationen	145	87	104
Anmerkungen: * ausschließlich arbeitbedingte Verkehrsunfälle. ** ausschließlich Baden-Württemberg			



Die Daten in Tafel 1 wurden aus Angaben, die von den Ländern und den Berufsgenossenschaften übermittelt wurden, zusammengestellt.

## **B1 - Organisation und Ressourcen**

Die Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung von Gesetzgebung über Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit findet auf Bundes-, Länder- und Industriebene statt.

Belastung der Ausgaben der öffentlichen Hand und Erörterungen über die vorschriftlichen Auflagen auf Unternehmen in Deutschland finden wohl ein Echo bei zahlreichen EU Mitgliedstaaten.

### **1.1 Bundesebene**

Die Bundesregierung in Gestalt einer kleinen Abteilung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) ist zuständig für die Gesetzgebung und für die Entwicklung einer nationalen Arbeitsschutzpolitik. Die Bundesregierung beaufsichtigt (jedoch steuert bzw. kontrolliert nicht) die Tätigkeit von und wirkt zusammen mit den Arbeitsschutzverwaltungen der Länder und strebt nach erhöhter Koordination und Kooperation zwischen Ländern und Berufsgenossenschaften (BG) dessen Arbeit sie ebenfalls beaufsichtigt. Das BMWA sammelt und veröffentlicht jedes Jahr statistische Daten als Informationsbroschüre, die sich auf Angaben in Jahresberichten der Länder stützt. In dem Maße, in dem das BMWA die Inhalte der Jahresberichte der Länder festlegt, hat es einen gewissen, wenn auch begrenzten, Einfluss auf die Arbeit der Arbeitsschutzverwaltungen der Länder.

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), die dem BMWA verantwortlich ist, und es in der Verfassung von Gesetzgebung und der Förderung von Kooperation zwischen den Industrie-Stakeholders unterstützt, spielt durch entsprechende Forschung eine leitende Rolle in der Förderung von Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit in Deutschland. Die BAuA trägt die gesetzliche Verantwortung für gewisse Tätigkeiten mit Bezug auf chemische Produkte und technische Arbeitsmittel und betreibt ihre eigenen Laboratorien, Prüfstellen, Datenbanken und Informationszentrum. Unter anderem leitet sie eine ausgedehnte Ausstellungshalle in Dortmund und bietet Schulungskurse zur Entwicklung und Förderung von Management und beruflicher Weiterbildung.

### **1.2 Die Ebene der Bundesländer**

Arbeitsschutzaufsicht liegt in der Verantwortung eines jeden der sechzehn Bundesländer, die weitgehend autonom sind, sie sind frei in der Definition ihrer eigenen OSH-Arrangements und Strukturen und sind in ihrer Funktion unabhängig.

Die Gewerbeaufsichtsämter sind in den 16 Länder jeweils unterschiedlich organisiert. Es wurden uns sieben Grundstrukturen beschrieben, in welchen die Rollen und Beziehungen zwischen dem Landesministerium und den Oberen und Unteren Behörden verschieden waren. Die Anzahl der regionalen Distrikte in einem Land ist jeweils verschieden, von 1 in Hamburg bis zu 12 in Nordrhein-Westfalen. Regionale Behörden sind auch in ihrer Größe unterschiedlich: bis zu 150 Belegschaft, wie in Nordrhein-Westfalen, jedoch ist eine Belegschaft von 25-50 mehr die Norm. Die den Gewerbeaufsichtsämtern in der Bundesrepublik allgemein zugewiesenen Ressourcen sind in Teil B0.42 beschrieben.

Der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), ein beratendes Gremium für die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK,) fungiert sowohl als ein Diskussionsforum auf höherer Ebene als auch ein Impulsgeber zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsorganen für Gesundheit und Sicherheit bei der

Arbeit der Länder. Der LASI ist zuständig für die Entwicklung und Empfehlung von Entscheidungsgrundlagen für die AMSK, für Vorschläge zu und von Förderung von nationalen Prioritätssetzungen (soweit vorhanden) und für die Entwicklung von Leitlinien zu bestimmten Themen und Fragen, wie zum Beispiel die „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA). INQA möchte eine Debatte in Gang bringen, und durch daraus entstehende verknüpfte Programme und Aktivitäten verbesserte, erschwingliche und anhaltende Qualität am Arbeitsplatz zu erzielen. Sicherheit und Gesundheitsschutz ist jedoch nur eine von einer Anzahl von Bereichen und Problemen, die im Rahmen dieser Initiative in Angriff genommen werden sollen.

Da die Länder ihre eigenen Gewerbeaufsichtsämter finanzieren, führen und leiten, gibt es daher beträchtliche Unterschiede in den Behörden für Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit in jedem Bundesland: in manchen Fällen sind sie alleinstehende Behörden, in anderen wieder sind sie Teil der allgemeinen staatlichen Verwaltung, wo sie mit den Ämtern für Verbraucher- oder Umweltschutz oder Produktsicherheit verbunden sind, andere wieder sind Teil der örtlichen Regierung. Letztendlich sind sie alle dem entsprechenden Landesministerium, z.B. den Wirtschafts-, Arbeits- oder Sozialministerien verantwortlich. Entsprechend den industriellen und regionalen Strukturen innerhalb welchen sie tätig sind, unterscheiden sie sich im Hinblick auf Größe und die Expertise/Spezialisierung, die sie direkt beschäftigen und die ihnen offen stehen.

In den meisten Fällen, mit Ausnahme der kleineren Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, sind die Gewerbeaufsichtsämter über eine Reihe von regionalen oder örtlichen Ämter tätig, doch ihre Organisation und Struktur ist verschieden. In manchen Fällen sind die Ämter geographisch eingeteilt, so dass den Inspektoren geographische Arbeitsgebiete zugeteilt sind, in anderen wieder gibt es verschiedene Spezialisierungen, die bestimmte Industriebranchen berücksichtigen, z.B. chemische, Bau oder Metallindustrie. Es gibt auch Anzeichen von Organisation nach Themengebiet, besonders auf dem Gebiet der neu erscheinenden psychosozialen Gefährdungen, wie z.B. arbeitsbedingter Stress.

In manchen Bundesländern betreiben die Gewerbeaufsichtsämter ihre eigenen Analyse- und Prüflaboratorien, sowie Forschungsstellen, die die Arbeit der Inspektoren ergänzen, indem sie analytische und technische Dienstleistungen zur Verfügung stellen.

Im Jahre 2002 hatten die sechzehn Bundesländer im Ganzen eine Belegschaft von rund 4.400 zur Ausführung ihrer Arbeitsinspektionszuständigkeiten (ggf. Sanktionen) und zwar:

<b>Tafel 2</b>	
Qualifizierte Fachkräfte (Aufsichtsbeamte)	3,810
Aufsichtsbeamte in Schulung	103
Qualifizierte Ärzte	146
+ Leitende Kräfte/ Bürokräfte	Keine Angaben

Wir nahmen zur Kenntnis, das zur Zeit der Evaluation die Strukturen der staatlichen Verwaltungen – einschließlich Maßnahmen zur Arbeitsinspektion – in vielen Fällen überprüft wurden, bzw. wurden gerade oder in nächster Zukunft neu organisiert.

***N.B. Für diese Evaluation konzentrierte sich das Team auf die Bundes- und Ländermaßnahmen, -strukturen und -systeme, sowie deren Ausführung der gemeinsamen Grundsätze der Aufsichtsbehörden. Dabei zogen wir auch die Umgebung mit in Betracht, in der sie tätig sind und im Besonderen nahmen wir von dem Bestehen und dem geleisteten Beitrag der Berufsgenossenschaften, den Krankenkassen und den Sozialpartnern Kenntnis.***

### 1.3 Die Berufsgenossenschaften

Die Träger der gesetzlichen Unfallversicherungen, die Berufsgenossenschaften (BG), zusammen mit einer Anzahl von unabhängigen gesetzlichen Krankassen sind die Hauptelemente des deutschen Systems für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

Die Berufsgenossenschaften sind in Verwaltungssachen unabhängige Körperschaften, jedoch staatlicher Überwachung unterlegen. Sie sind eher ein Produkt des sozialen Versicherungssystems als des Arbeitsrechts und daher in großem Ausmaß Vereinigungen der Unfallversicherungen der Arbeitgeber im Sinne der Vorschriften der Sozialversicherungsrichtlinien.

Die Berufsgenossenschaften bringen Arbeitgeber in gleichen oder ähnlichen Branchen oder Gewerbebezügen zusammen – die gesetzlich dazu verpflichtet sind, den entsprechenden Verbänden beizutreten – und sind die gesetzlichen Verwalter der Unfallversicherungsfonds in ihren entsprechenden Branchen. Die rund 80 Berufsgenossenschaften sind in drei Gruppen aufgeteilt, die die Träger der gesetzlichen Unfallversicherungen im industriellen, landwirtschaftlichen und öffentlichen Sektor vertreten, die wiederum von einer Schirmorganisation, der berufsgenossenschaftliche Zentrale für Sicherheit und Gesundheit des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften (BGZ), vertreten sind. Die Berufsgenossenschaften werden durch die Beiträge der Arbeitgeber in den entsprechenden Branchen finanziert zur Unfallversicherung für Arbeitnehmer, die durch einen Arbeitsvertrag bei ihnen beschäftigt sind oder die in ihrem entsprechenden Sektor geschult werden.

Unter gemeinsamem Management durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer umfasst die Zuständigkeit der Berufsgenossenschaften:

- Entschädigung bei Arbeitsunfällen
- Übernahme der Kosten für medizinische Behandlung der Unfallopfer
- Maßnahmen zur Rehabilitation; und
- Prävention von Unfällen und Krankheiten.

Als Bestandteil der letzteren Funktion sind die Berufsgenossenschaften ermächtigt, Unfallverhütungsvorschriften herauszugeben, d.h. gesetzliche Unfallverhütungsvorschriften, die jedoch der Billigung des Bundes bedürfen, bevor ihre Mitglieder ihnen unterlegen sind. Gewisse Vorschriften der Berufsgenossenschaften gelten für alle Gewerbebezüge, z.B. diejenigen, die Grundsätze der Prävention oder präventive Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz betreffen, aber der Großteil ist branchenbezogen und fachlich ausgerichtet. Von den Berufsgenossenschaften angestellte technische Aufsichtsbeamte (TAB) und mit ähnlichen Vollmachten wie die von den Ländern angestellten Aufsichtsbeamten, sorgen für die Durchsetzung der Vorschriften und bieten einen Beratungsdienst in ihrem zuständigen Sektor. Bis zu einem gewissen Grad sind die Zwecke und Funktionen dieser branchenbezogenen Unfallverhütungsvorschriften vom Gesetzprogramm des Bundes, das in Erwiderung auf die Richtlinien des Rates entwickelt wurde, ersetzt worden.

Sitz der Berufsgenossenschaften sind regionale Ämter, deren Anzahl und Lage von der Ausdehnung und Größe der Industriebranchen, für die sie zuständig sind, bestimmt wird. Außerdem finanzieren und betreiben sie eine Anzahl von Forschungsinstituten mit umfangreichen Möglichkeiten für Forschung, Prüfung, Beratung, Aus- und Fortbildung und Dienstleistungen, sowie eine Anzahl von Unfall- und Berufskrankheitsberatungsstellen und Behandlungszentren.

Aufsichtsbeamte der Gewerbeaufsichtsämter und der Berufsgenossenschaften haben im großen und Ganzen die gleichen gesetzlichen Vollmachten, - obwohl sie sich auf verschiedene gesetzliche Systeme und Gesetzgebung stützen.

Theoretisch besteht ein beträchtliches Überschneidungspotential zwischen den Berufsgenossenschaften und den Bundes- bzw. Ländersystemen der Arbeitsinspektion, insbesondere bei Unfalluntersuchungen, wo beide Organisationen Autorität und Befugnisse besitzen. Obwohl uns versichert wurde, dass diese Gefahr in der Praxis nicht vorkommt, sind wir uns jedoch im Unklaren darüber, welche Organisation hier dann letztlich die Verantwortung trägt.

Im Hinblick auf die Änderungen der Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen, die von den Gewerbeaufsichtsämtern in den letzten Jahren durchgeführt wurden und an anderer Stelle in diesem Bericht erörtert werden (siehe besonders Teil E und G) sind wir etwas beunruhigt, dass der herkömmliche Unterschied zwischen den Rollen der Gewerbeaufsichtsämter und der Berufsgenossenschaften immer mehr verschwommen wird. Es ist offenbar, dass Zielsetzungen und Schwerpunkt beider Organisationen unterschiedlich sind – die erstere will besonders die Durchführung der Gesetzgebung fördern durch Konzentration hauptsächlich auf die „Software“ (Management) Themen, während letztere hochwertige Vorkehrungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz fördern möchte durch besondere Fokussierung auf die „Hardware“ (technischen) Themen – aber darüber hinaus fällt es sogar den Arbeitgebern schwer, die Unterschiede zu erklären, obwohl wir doch den Eindruck gewannen, dass ihrer Meinung nach die technischen Probleme und ihre Lösung den Vorrang hatten.

Vor der Durchführung dieser Evaluation wurde das Team davon in Kenntnis gesetzt, dass die Rolle der bzw. das Verhältnis zwischen den Gewerbeaufsichtsämtern und den Bundesgenossenschaften Themen von internen Besprechungen in Deutschland waren. Wir wissen, dass eine Anzahl von Initiativen in Bearbeitung sind, deren Zielsetzung besonders eine verbesserte Kooperation und Klarstellung ihrer jeweiligen Rolle ist. Wir nehmen diese zur Kenntnis, und obwohl wir auf diesem Gebiet keine Empfehlungen aussprechen möchten, würden wir nur vorschlagen, dass ein deutlicherer Unterschied und größere Transparenz zwischen den jeweiligen Rollen sinnvoll wären.

#### **1.4. Die Krankenkassen**

Zusätzlich zu den Berufsgenossenschaften sind rund 15 Mio. Arbeitnehmer durch über 200 Gesetzliche Krankenkassen versichert, die in sechs Gruppen unterteilt sind, und zwar Arbeitnehmer in den Sektoren Öffentliche Verwaltung, Erziehung und Gesundheitswesen, kleine und mittelgroße Unternehmen und große Unternehmen usw. Wie bei den Berufsgenossenschaften sind die Krankenkassen als Bestandteil des Sozialversicherungswesens tätig, unter enger Zusammenwirkung mit weiteren Stakeholders auf Bundes-, Länder- und Unternehmensebene.

Die Rollen und Zuständigkeiten der Krankenkassen unterscheiden sich von denen der Berufsgenossenschaften. Sie besitzen keine gleichwertige Inspektionsbefugnis und sind auch nicht für Unfälle am Arbeitsplatz und Berufskrankheiten zuständig. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Gesundheitsförderung leiten sie Programme über arbeitbedingte Krankheitsprobleme, wobei sie eine bedeutsame Rolle in der Beratung und Hilfestellung für Arbeitgeber und Beschäftigte ausüben, und gesundheitsfördernd auf die Arbeitnehmer wirken durch:

- Durchführung von Bedarfsanalysen auf Betriebsebene
- Förderung von Lifestyle-Themen wie arbeitsbedingter Stress; und
- Förderung und Entwicklungen von Programmen, die Arbeitsbedingungen und -organisation ansprechen, wie z.B. Gesundheitsförderungskreise und Arbeitsgruppen.

Eine schematische Darstellung der Maßnahmen zur Durchführung, Förderung und Durchsetzung der Gesetzgebung für Arbeits- und Gesundheitsschutz in Deutschland und die

Beziehungen zwischen den Bundes- Länder- und gesetzlichen Unfallversicherungen, den Krankenkassen und Sozialpartnern ist in Anhang 1 angegeben.

## **B2 – Gesetzgebung**

### **2.1 - Einführung**

Die Bundesregierung (der Staat) ist konstitutionell verpflichtet, das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit ihrer Bürger zu schützen (siehe Artikel 2 des Grundgesetzes 1949).

Gesetze und Richtlinien werden auf Bundesebene öffentlich bekannt gegeben, mit Teilnahme und Zustimmung der Länder über Vertretung im Bundesrat.

Die Länder führen die Bundesgesetze gemäß Artikel 83 des Grundgesetzes aus, und können ihre eigene Gesetzgebung in Bereichen und über Angelegenheiten, über die die Bundesregierung ihr Recht zur Gesetzgebung nicht ausgeübt hat, erlassen. In der Praxis haben die Länder keine bedeutende Anzahl von Gesetzschriften zum Arbeits- und Gesundheitsschutz erlassen.

### **2.2 Gesetzgebung zum Arbeits- und Gesundheitsschutz**

Die ersten gesetzlichen Rechtsverordnungen über Arbeits- und Gesundheitsschutz wurden in Deutschland Mitte bis Ende des 19. Jahrhunderts in der Form der Gewerbeordnung (GewO), übernommen, die dem Leiter eines Unternehmens grundlegende Pflichten auferlegte. Die Entwicklung von nachfolgender, weitreichender Gesetzgebung über Arbeits- und Gesundheitsschutz, in der Gewerbeordnung verwurzelte Rechtsverordnungen sind immer mehr abgeändert worden, um die gesetzlichen Verordnungen der EU zu berücksichtigen und umzusetzen.

Grundlegende Bestimmungen mit der Zielsetzung der Förderung und des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und die in diesem Sinne den Arbeitgebern auferlegten Pflichten, sind in dem 1996 erlassenen "Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit" (Arbeitsschutzgesetz) enthalten. Es gilt für alle privaten und öffentlichen Tätigkeitsbereiche und trifft auf alle Beschäftigten zu (einschließlich Militär, Polizei und Beschäftigte im Öffentlichen Dienst), ausgenommen sind Hausangestellte in privaten Haushalten, Seeleute und Beschäftigte, die dem Bundesberggesetz unterliegen.

Zielsetzung des Arbeitsschutzgesetzes ist, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch (Anforderung von) Maßnahmen des Arbeitsschutzes, d.h. Maßnahmen, die zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren vorgesehen sind, einschließlich Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit (ergonomische Maßnahmen) zu sichern und zu verbessern. Es setzt die Europäische Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) und weitere EC Richtlinien über Arbeits- und Gesundheitsschutz um und berücksichtigt:

- Ziel und Anwendungsbereich, Begriffsbestimmungen (§ 1 und 2);
- Grundpflichten des Arbeitgebers (§ 3 – 14);
- Pflichten und Rechte der Beschäftigten (§ 15 – 17);
- Die Befugnisse der Bundesregierung, zusätzliche Rechtsprechung (Verordnungen) über bestimmte Angelegenheiten zu erlassen, um die entsprechenden EG Richtlinien umzusetzen (§ 18 – 20);
- Befugnisse, Zuständigkeit für Einhaltung, und Überwachung der zuständigen Behörden der Länder (§ 21 – 22);

- Zusammenwirken der zuständigen Behörden mit den Berufsgenossenschaften (§ 21);
- Sanktionen, Verstöße, Bußgeld- und Strafvorschriften (§ 23 – 26).

Gemäß § 17(2) können sich Beschäftigte an die zuständige Arbeitsschutzbehörde wenden, wenn sie konkrete Anhaltspunkte dafür haben, dass die getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, ihre Sicherheit und ihren Gesundheitsschutz zu gewähren: jedoch erst dann, wenn sie sich in dieser Angelegenheit an den Arbeitgeber gewendet haben und der Beschwerde nicht abgeholfen werden konnte / wurde.

Gemäß §19 kann das Arbeitsschutzgesetz durch eine Anzahl von Rechtsverordnungen ergänzt werden, einschließlich:

- Über Anforderungen für den Arbeitsplatz (1996, geändert 2004)
- Über den Gebrauch von persönlicher Schutzausrüstung (1996)
- Über Anforderungen für Arbeit mit Bildschirmgeräten (1996)
- Über den Gebrauch von technischen Arbeitsmitteln (1997, geändert 2002)
- Über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen (Baustellenverordnung 1998)
- Über den Gebrauch von und Umgang mit gefährlichen chemischen Stoffen (geändert 2004); und
- Über die manuelle Handhabung von Lasten.

Gemäß § 22 können die zuständige Behörde (innerhalb der Länder) und ihre Aufsichtsbeamten die Inspektionsbefugnis und Sanktion ausführen, einschließlich Zugang zu Betriebsstätten in Betriebs- und Arbeitszeiten im Rahmen des Gesetzes; dies ist jedoch modifiziert, wenn sich die Arbeitstätte in einer Wohnung befindet, um das konstitutionelle Recht der Unverletzlichkeit der Wohnung zu wahren (Siehe Artikel 13 des Grundgesetzes). Weitere delegierten Befugnisse sind u.a. das Verlangen von Auskünften (obwohl im Falle von Selbstbelastung die Auskunftspflicht begrenzt sein kann), die Überprüfung entsprechender Unterlagen, Unfälle und Fälle von Berufskrankheiten festzustellen und zu untersuchen und in Fällen von Gefahr im Verzug die Arbeit oder den Betrieb der technischen Arbeitsmittel zu untersagen.

Gemäß § 22 sind die zuständigen Behörden auch dazu befugt, den Aufgabenträgern zu befehlen, ihren entsprechenden Zuständigkeiten unter der Gesetzgebung nachzukommen, d.h. Angelegenheiten, wo Gefahr im Verzug besteht, sofort in Angriff zu nehmen und die notwendigen Verbesserungen vorzunehmen.

In §25 werden Ordnungswidrigkeiten behandelt, die mit einer Geldstrafe bestraft werden können. § 26 enthält Strafvorschriften in gewissen begrenzten Fällen, wo mit einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr bestraft werden kann.

Als Ergebnis haben die Arbeitsschutzinspektoren der Länder breit gefächerte gesetzliche Machtbefugnisse, in Übereinstimmung mit den Anforderungen der „Common Principles“ (Gemeinsame Grundsätze). Wie bereits in Abschnitt B1 festgestellt, haben die Aufsichtsbeamten der Berufsgenossenschaften ähnliche Befugnisse bei der Anwendung und Durchsetzung technischer Vorschriften, obwohl die Anzahl und Bedeutung dieser Vorschriften abnimmt.

### **B3 – Planungssystem**

Die Autonomie der Länder ist grundlegend und durch die Konstitution gewährleistet. Während die Bundesregierung Gesetze verabschieden kann und die Funktion der staatlichen Aufsichtsbehörden und Berufsgenossenschaften betreut/überwacht, sind ihre Möglichkeiten für die Entwicklung von nationalen Prioritäten und Arbeitsprogrammen für Arbeits- und

Gesundheitsschutz sowie für andere Themen begrenzter, und von der Kooperation der Länder abhängig.

Der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), der von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) gegründet wurde, schließt Mitglieder der Landesministerien für Gesundheit und Sicherheit, den Leiter der für Arbeits- und Gesundheitsschutz verantwortlichen Abteilung des BMWA (Gaststatus) und den Präsidenten des BAuA mit ein. Der LASI ist ein hoch angesiedeltes Diskussionsforum für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, und als solches vielleicht in der besten Lage, mehr strategisches, zentralisiertes und integriertes Planen zu fördern und entwickeln. Durch seine Arbeit durch technische Unterausschüsse und Zusammenarbeit mit den gesetzlichen Krankenkassen und anderen Industrie-Stakeholders, ist der LASI in einer günstigen Lage, Politikoptionen zu erforschen und der ASMK zu empfehlen. Gegenwärtig jedoch scheint der LASI eher eine Plattform der Meinungsbildung zu sein, das die Einheitlichkeit der Leistung in den Ländern fördert und Initiativen entwickelt, und nicht das Ziel verfolgt, nationale Konzepte und Arbeitsprogramme zu erarbeiten. Der Einfluss des LASI auf die verschiedenen Länder ist unterschiedlich.

Der Mangel an einer jeglicher zentralen Planung wird noch verstärkt durch das Fehlen einer einheitlichen Informationstechnologie auf Länder- oder Bundesebene. Eine genormte Datenbank zum Einsatz bei den staatlichen Aufsichtsbehörden, das "Informationssystem für Arbeitssicherheit" (IFAS), das als gemeinsames Projekt von einem kommerziellen Softwareunternehmen und der Verwaltung für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz der Bundesstaaten entwickelt wurde, wird zur Zeit von 11 der 16 Länder angewendet. IFAS enthält Verzeichnisse nach Betrieben, Geländen und Branchen ausgelegt, Arbeitsmethoden, Erzeuger für Berichte, Statistiken und Themen, sowie interne Kommunikation, und liefert eine integrierte DV-Anwendung. In den einzelnen Büros installiert und betrieben, können diese Systeme jedoch aus rechtlichen Gründen des Datenschutzgesetzes nicht miteinander verbunden werden, z.B. durch büroinstallierte Server zu einer Zentralprozessoreinheit (CPU). Daraus ergibt sich, dass wenig Möglichkeit besteht, dass es als staatliches oder bundesweites DV-System betrieben werden kann, sein Potential muss erst noch wahrgenommen werden.

Während der Evaluation wurde auch erwähnt, dass es rechtliche Begrenzungen gäbe für Zugang zu und Verwendung der von den einzelnen Aufsichtsbeamten erstellten Daten: dadurch würde die Arbeit der Manager sehr erschwert, die Arbeit der Aufsichtsbeamten in einem Büro zu sammeln und professionell zu beaufsichtigen. In der vorhandenen Zeitspanne war es uns nicht möglich, diese Themen im Einzelnen weiter zu verfolgen, wenn sie jedoch der Tat entsprechen, wären sie weitere Hemmnisse zur Durchführung der Tätigkeiten im Hinblick auf Arbeitsplanung und Besichtigung der Arbeitspläne.

Der Rahmen für einheitliche, koordinierte und bundesweite Tätigkeiten und für gegenseitige Lernprozesse und Entwicklungen wird weiterhin begrenzt durch den Mangel an Gelegenheiten für Kooperation und Zusammenarbeit zwischen den Inspektoren der Bundesländer. Zwar wurden Strukturen für die Erstellung und Weiterleitung von Informationen und Expertenwissen aufgebaut, aber diese funktionieren eher informell als formell und am besten dort, wo sie einen kleinen Kreis von Spezialisten betreffen; das Potential ist zum Beispiel größer auf Gebieten wie Psychologie und Soziologie, als in den weiter verbreiteten Fächern wie Elektrotechnik und Maschinenbau.

Zusammen betrachtet tragen diese Faktoren weder zur Entwicklung von strategischem Plänen und zur Überwachung von national Arbeitsprogrammen bei, noch zu einer effizienten Verwendung von Arbeitsaufsichtsressourcen. Sie unterstützen auch keine stärker koordinierten, integrierten Ansatz bei der Überwachung großer nationaler bzw. multinationaler Konzerne mit Betrieben in ganz Deutschland. Das verstärkt die Beschwerden von Arbeitgebern und ihren Vertretungen über eine mangelnde Konsistenz zwischen den Ländern.

## **C – ZIELE DER INSPEKTION**

**Die Benchmarks für die Beurteilung sind in Artikel 2 der Gemeinsamen Grundsätze der Arbeitsaufsicht angegeben.**

### **C1 – Gesetzgebung und Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften**

#### **1.1 Gesetzgebung**

Die gegenwärtige Struktur der Gesetzgebung für Arbeits- und Gesundheitsschutz ist in Abschnitt B2.2 angegeben. Die Hauptvorschrift, das Arbeitsschutzgesetz, das die Rahmenrichtlinie und andere einschlägige EU Richtlinien umsetzt, besteht seit 1996.

#### **1.2 Durchsetzung von gesetzlichen Vorschriften**

Information über die Sanktion von Bußgeld- und Strafvorschriften, die den Aufsichtsbeamten zur Verfügung stehen, wurde in der formellen, schriftlichen Stellungnahme zu den "Gemeinsamen Grundsätzen" angegeben, die dem Team vor der Evaluation vorgelegt wurde. Wir fanden diese komplex und verwirrend und obwohl wir uns sehr damit beschäftigten, konnten wir leider unser Verständnis auch durch Besprechungen und Erörterungen bei der Evaluation nicht klären. Unsere Ansichten über die Ausübung von Sanktionen in der Praxis gründen sich jedoch auf die gemeinsamen Erfahrungen und Beobachtungen der Teammitglieder; Beobachtungen, die wir bestätigen, obwohl der rechtliche Hintergrund schwierig zu verstehen ist.

Die Funktion der Aufsichtsbehörden der Länder wird durch die Abgabe von Information, Beratung und Anleitung und durch Überwachung, d.h. Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften und, in geringerem Umfang, Durchsetzung der Gesetzgebung, von Arbeitsstätten durchgeführt. Meist werden themenzentrierte Inspektionen und Management-Audits durchgeführt.

Die Aufsichtsbehörden besitzen weitreichende Befugnisse, Geldstrafen aufzuerlegen und eine sofortige Arbeitsunterbrechung anzuordnen und die Aufsichtsbeamten müssen jede strafbare Handlung(en) aufzeichnen und der Obrigkeit berichten.

Obwohl wir keinen Beweis einer formellen oder gemeinsamen Verfahrensweise über Auferlegung von Sanktionen entweder auf Bundes- oder Länderebene erhielten, war unsere einstimmige Ansicht, von Gesprächen mit Aufsichtsbeamten und von den ausgeführten Besichtigungen, die im Zuge der Beurteilung vorgenommen wurden, dass es eine weitverbreitete Handlungsweise ist, die verfügbaren strafrechtlichen Sanktionen nur in Ausnahmesituationen aufzuerlegen: Die Bereitstellung von Information und Beratung wurde normalerweise als Mittel zur Erreichung eines besseren Zustandes bevorzugt: wie in der verhältnismäßig geringen Anzahl von formellen rechtlichen Maßnahmen reflektiert, was aus den uns vorgelegten Statistiken hervorgeht. Im Jahre 2002 wurden zum Beispiel 1 537 Bußgeldbescheide und 1 402 Formelle Warnungen (ohne Geldstrafe) ausgestellt. Im gleichen Jahre wurden 104 Strafprozesse eingeleitet.

Obwohl die veröffentlichten Zahlen und vergleichenden Daten alleine für die verschiedenen Arten von Durchsetzung und Sanktionen weder autoritative noch definitive Anzeiger sind, im Zusammenhang mit den ausgesprochenen Präferenzen der Aufsichtsbeamten und im Vergleich mit Sanktionszahlen in anderen Mitgliedsstaaten, ergibt sich die sinnvolle Annahme, dass die Höhe der formellen Vollziehungen in Deutschland gering ist.



Fast ohne Ausnahme sagten die befragten Inspektoren aus, dass der Rechtsweg, der Weg der formellen gesetzlichen Durchsetzung ein langatmiges und umständliches Verfahren sei, und dass anstatt dessen im allgemeinen weniger formelle Verfahrensmöglichkeiten vorgezogen würden. Dies stimmt mit unseren Beobachtungen überein, dass unter gewissen Umständen, wo die Teammitglieder die Maßnahme einer formellen Durchsetzung erwartet hätten, dies nicht der Fall war. Das Argument, dass eine Strafverfolgung ein zeitraubende und langatmiges Verfahren ist, das oft unzulängliche Arbeitsbedingungen zulässt und verlängert, kann nicht aufrechterhalten werden, da die Möglichkeit einer parallelen Sanktion besteht, um eine sofortige Aufhebung der Gefahr zu sichern.

Uns wurde gesagt, dass man diesen eher partnerschaftlichen beratenden Ansatz während der letzten zehn bis fünfzehn Jahre als Reaktion gegen den früheren, weniger flexiblen, traditionellen, verordnenden Überwachungsstil, weitgehend als „preußisch“ bezeichnet, entwickelt hatte. Das Argument war, dass es nicht nur mehr auf einen modernen, risikogestützten Ansatz auf Anordnungen und Durchsetzungen, sondern auch eine Konsequenz von und Erwidern auf neuere Arten der EU Gesetzgebung, in welcher ältere, traditionellere, detaillierte technische Vorschriften stufenweise durch eher zweckmäßige, zielsetzende Anforderungen abgelöst wurden.

Ebenso wurde uns gesagt, dass grundlegende Fragen über den Unterschied zwischen Information und Beratung gegenüber Ausführung von Kontrolle und Sanktionen durch die Aufsichtsbeamten auf der Tagesordnung von fast allen, wenn nicht allen Ländern stehen. Von unserer Auswahl zogen wir die Schlussfolgerung, dass auf allen Ebenen des deutschen Arbeitsaufsichtssystems die vorherrschende Ansicht in Frage steht, ob der Einsatz von formellen Durchsetzungsbefugnissen und der fast aggressive Ansatz, die ja beide oft Hand in Hand gehen, in der modernen gesetzgebenden Welt angebracht ist.

## **C2 - Inspektion**

### **2.1 Allgemeines**

Der Zuständigkeitsbereich der Aufsichtsbehörden (Begriffsbestimmung siehe Abschnitt 1.2) ist die Gesetzgebung für Arbeits- und Gesundheitsschutz in allen industriellen Sektoren der Länder ausgenommen vom Bergbau, der durch eine unabhängige Bergaufsichtsbehörde überwacht wird.

Zuzüglich zur Besichtigung der Gesetzgebung für Sicherheit und Gesundheitsschutz können die Gewerbeaufsichtsämter auch für eine Reihe von verwandten Angelegenheiten zuständig sein, wie zum Beispiel:

- Schutz von Personen, die in Heimarbeit beschäftigt sind
- Verbraucherschutz und Produktsicherheit
- Sprengstoffe
- Erbringung von Angaben über chemische Produkte
- Umweltschutz und
- Transport von gefährlichen Gütern

In verschiedenen Unterlagen machen die Aufsichtsbehörden einen Unterschied zwischen „fremdgesteuerten Aktivitäten“ (line work) und „eigeninitiierte Schwerpunkte“ (programmed work). Fremdgesteuerte Aktivitäten umfassen gesetzliche Tätigkeiten oder solche Tätigkeiten, die nach Meinung der Behörden den Schwerpunkt bilden. Beispiele sind:

- Die Überwachung von Arbeitsbedingungen von schwangeren Frauen

- Zulassungstätigkeiten wie z.B. Billigung von Bauplänen, Arbeiten mit Sprengstoffen/Strahlungsschutz
- Erstmalige Zulassung von neuen Arbeitsstätten
- Untersuchung von Unfällen
- Untersuchung von Beschwerden
- Untersuchung von Berufskrankheiten

Daraus geht klar hervor, dass die Ressourcen, die auf diese "fremdgesteuerten Aktivitäten" aufgewandt werden, sehr beträchtlich sein können. Schätzungen sind unterschiedlich, es wurde jedoch vorgeschlagen, dass ungefähr 70 – 80 % der Arbeitszeit eines Aufsichtsbeamten diesen Tätigkeiten gewidmet wäre, der Rest der Arbeitszeit wäre verfügbar für die Überwachung der Bestimmungen für Arbeits- und Gesundheitsschutz durch pro-aktive Überwachung. So wurde zum Beispiel in Recklinghausen behauptet, dass 20-30 % der verfügbaren Zeit pro-aktiven Inspektionen gewidmet werden, (was den Prioritäten des Ministeriums nachkommt), während 70 – 80 % reaktiver Arbeit wie Unfällen, Beschwerden und lokalen Problemen. Ähnliche Prozentsätze wurden in Essen und anderen Orten berichtet.

Mangels einer gemeinsamen organisatorischen Struktur sowie einer gemeinsamen Anwerbungspolitik ist die Kombination von Fachkenntnis/Spezialwissen in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich. Da die Zuteilung der Aufgabenbereiche für die Arbeitsaufsicht in den einzelnen Industriebereichen in hohem Maße von den Fachkenntnissen/Spezialwissen der einzelnen Aufsichtsbeamten abhängt, z.B. Chemiker und Chemie-Ingenieure, die die Verantwortung für chemische Industrie übernehmen, Elektro- und Maschinenbauingenieure für den Konstruktionsbereich usw., haben die Aufsichtsbeamten weitgehende Autonomie bei der Bestimmung ihrer Arbeitsprogramme. Dies, zusammen mit dem Fehlen einer allgemeinen DV-Struktur, sogar zwischen einzelnen örtlichen Behörden innerhalb eines Bundeslandes, erschwerte die Leitung / das Management der einzelnen Aufsichtsbeamten und behindert eine Übersicht über die geleistete Arbeit.

## 2.2 Pro-aktive Inspektion

Unsere Aufmerksamkeit wurde auf fünf Arten von pro-aktiver Inspektion gelenkt:

- **Vorfallbedingte Inspektion** – hervorgerufen durch einen Anstoß von außen, z.B. Unfall oder Beschwerde;
- **Risikobedingte Inspektion** – traditionelle 'grundlegende' verhütende Inspektionen, vorgenommen durch einen Gang durch das Unternehmen, wonach eine allgemeine Beurteilung der Arbeitsbedingungen stattfindet, was (möglicherweise) zu detaillierten Forderungen zur *Verbesserung* führen kann;
- **Ursachenspezifische Inspektion** – auf bestimmte Themen oder Probleme gerichtet, mit dem Ziel, dass Mängel oder Defekte in der Arbeitsumgebung identifiziert werden und dann mit der Geschäftsleitung verfolgt werden können.
- **Systemkontrolle** – ein auf ein Audit gestützter Ansatz, der die Managementvorkehrungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz anzielt, durch Bezug auf ein oder mehrere Probleme/Themen. Diese Methode scheint eine relativ neue Entwicklung zu sein; und
- **Programmspezifische Inspektion** – in welcher Revisionen bei einem oder mehreren Unternehmen Teil eines Projektes oder einer Kampagne auf Länderebene oder möglicherweise auf Bundesebene sind. Diese sind priorisiert und in jährlichen Arbeitsplänen definiert, sie werden oft überwacht und über das Hauptbüro bewertet. SLIC Kampagnen, z.B. für die Bauwirtschaft, sind Beispiele einer programmspezifischen Kontrolle.

Es wurde nicht immer deutlich, wie die eigeninitiierten Inspektionen priorisiert wurden. In den einzelnen Bundesländern waren die jeweiligen Rollen der zuständigen Ministerien und der Aufsichtsbehörden, sowie die Ansätze zur Identifizierung von Prioritäten und Entwicklung von

Arbeitsprogrammen, nicht immer offensichtlich. Wenn man die INQA and SLIC Initiativen in der Bauwirtschaft als Beispiele für das, was erreichbar ist, ansieht, dann glauben wir, dass in Zukunft eine größere Möglichkeit besteht für Inter-Länder Initiativen und Priorisierung.

In Mecklenburg-Vorpommern and Hessen zum Beispiel, schien die Zuständigkeit für die Entwicklung von ausführlichen Arbeitsprogrammen und die Priorisierung der damit verbundenen Arbeit in der Praxis den einzelnen Aufsichtsbeamten überlassen. Mangels eines robusten, strategischen und strukturierten risikobezogenen Ansatzes waren die einzelnen Arbeitsprogramme oft eine Funktion der übrigbleibenden Zeit für pro-aktive Arbeit (in manchen Fällen nur 20 %) und die persönliche Fachkenntnis und Verständnis der Aufsichtsbeamten des Industriezweigs in ihrem Aufgabenbereich. Bei anderen wieder schien ihr besonderer Interessensbereich der entscheidende Faktor zu sein. Obwohl wir in Brandenburg einen systematischen Ansatz zur Auswahl von Revisionsaufgaben vorfanden, schien sich dieser nicht auf die Entwicklung von Besichtigungsprogramme zu erstrecken, die wiederum weitgehend von den Ansichten und Vorrangigkeiten der einzelnen Aufsichtsbeamten abhingen.

Obwohl uns später gesagt wurde, dass unsere Beobachtungen nicht repräsentativ waren, können wir in unseren Schlussfolgerungen nur das berücksichtigen, was wir sahen und was uns gezeigt wurde.

Mitglieder des Teams hatten Gelegenheit, die meisten dieser Arten von Inspektionen während der Beurteilung zu beobachten, mit Ausnahme der "Programmspezifischen Kontrolle". Anhand unserer Stichproben kamen wir zu dem Schluss, dass die Aufsichtsbeamten im Großen und Ganzen fachlich und juristisch kompetent waren, die nötige Kontaktfähigkeit besaßen, um wirksam mit Arbeitsgebern und Arbeitnehmern umgehen zu können, und sehr professionell in der Ausübung ihrer Rolle waren.

Ein besonders bemerkenswertes Charakteristikum war der weitverbreitete Einsatz und das Verlassen auf Checklisten – im allgemeinen von den jeweiligen Aufsichtsbeamten selbst entwickelt – in auffälligem Gegensatz zu den offensichtlichen Fachkenntnissen der Aufsichtsbeamten. Uns fiel besonders der anscheinend begrenzte Handlungsspielraum für, Fähigkeit bzw. Willen der Gewerbeaufsichtsämter auf, mitzuwirken, gemeinsame Ansätze oder Checklisten zu entwickeln, deren Gebrauch einen einheitlicheren Ansatz zu den mehr üblichen Revisionen hätte fordern können.

Die meisten während des Audits beobachteten Revisionen konzentrierten sich auf Themen des klassischen Arbeitsschutzes in traditionellen Industriebereichen. Mit der Ausnahme von einem Besuch bei einem Call Centre in Schwerin, beobachteten wir nur sehr wenig Ansätze zu den neueren, von ergonomischen oder psychologischen Problemen gestellten Herausforderungen. Obwohl nicht immer der Fall, verließen sich doch viele Aufsichtsbeamte auf ihre Checklisten bei der Struktur der Besichtigungen und bei der Aufzeichnung von Information. Es war auch offensichtlich, dass viele, (obwohl wiederum nicht alle) Aufsichtsbeamte großen Wert legten auf eine detaillierte und durchgreifende Überprüfung der Risikobeurteilung der Arbeitgeber, unterstützt von einer begrenzten Verifikation durch betriebliche Besichtigung der technischen Probleme. Wir sind der Meinung, dass die Balance zwischen Prüfung der schriftlichen Unterlagen und betrieblichen Besichtigung einer weiteren Überprüfung und Analyse bedürfte.

Obwohl uns später gesagt wurde, dass einzelne Bundesländer Handbücher erarbeitet hatten, wurden uns während der gesamten Evaluation keine einzige Dokumentation über Inspektionsmethoden gezeigt. Wir wurden auf kein Handbuch für die Durchführung von Inspektionen – weder auf Bundes-, Länder- oder Distriktebene, hingewiesen, noch wurden uns Beweise vorgelegt, die zeigten, dass eine Beurteilung über die Wirksamkeit der verschiedenen Inspektionsmethoden vorgenommen worden war.

Obwohl uns versichert wurde, dass die vom Team beobachteten Inspektionen Teil einer geplanten Schwerpunktaktion (Inspektion) waren, war es in einigen Fällen nicht ganz klar, welche Maßnahme(n) der Aufsichtsbeamte oder die Behörde im Nachgang zur Revision eventuell ergreifen würde.

## 2.3 Reaktive Inspektion

Reaktive Besichtigung enthält die folgenden Tätigkeiten:

*Untersuchung von ernsthaften Unfällen* – für diese gab es keine einheitliche Begriffsbestimmung, die jedoch mit Sicherheit tödliche Unfälle und Unfälle mit schweren traumatischen Verletzungen, die Krankenhausaufenthalt benötigen, einschließen. Es wurde uns mitgeteilt, dass die Entscheidung, ob ein bestimmter Unfall untersucht würde oder nicht, in Konsultation mit der entsprechenden BG gemacht würde und dass eine Untersuchung von den *Gewerbeaufsichtsämtern* vorgenommen werden kann, von den BG, seltener unter Mitwirkung von beiden oder in außergewöhnlichen Fällen unter Hinzuziehung der Polizei. Unvoreingenommen angesehen, könnte dies möglicherweise Verwirren und Unsicherheit zur Folge haben, die Aufsichtsbeamten versicherten uns jedoch, dass ihre Arbeitsbeziehungen mit den örtlichen Technischen Aufsichtsbeamten sehr gut und wirksam wären und sich zum gegenseitigen Vorteil beider Parteien und der industriellen Stakeholder auswirken würden.

Die Untersuchungen selbst haben als Schwerpunkt die Unfallsursache und die nötigen Maßnahmen, solche Unfälle in Zukunft zu vermeiden. Es wurde mehrmals erwähnt, dass die Schwerpunkte der Untersuchungen der Aufsichtsbehörden und der Berufsgenossenschaften nicht die gleichen wären, die ersteren konzentrierten sich darauf, dass die Organisation und Managementmaßnahmen und Betriebsverfahren wirksam und vorhanden waren, die letzteren auf die technischen Faktoren und Kontrollen. Wir waren jedoch nicht in der Lage, uns zu vergewissern, ob dies auch wirklich zutrifft.

*Untersuchung von Berufskrankheiten* – Alle gemeldeten Fälle von Berufskrankheiten werden von den BG untersucht, die für Beurteilung und Vorsehen der nötigen medizinischer Versorgung und Rehabilitationsleistungen oder die Zahlung von Entschädigung verantwortlich sind. Die Berufsgenossenschaften wiederum übermitteln entsprechende Informationen an die Bezirksstelle oder die Stelle für Arbeitsmedizin bei den Gewerbeaufsichtsämtern.

*Untersuchung von Beschwerden* – Die Aufsichtsbeamten sind verpflichtet, bei Erhalt einer Beschwerde eines Beschäftigten bezüglich Arbeits- und Gesundheitsschutz eine Untersuchung durchzuführen. Die Beschwerde muss jedoch auf konkrete Anhaltspunkte gegründet und zuerst dem Arbeitgeber gemeldet worden sein. Nur wenn auf dieser Ebene nicht zufriedenstellend abgeholfen werden kann, kann es zur Aufmerksamkeit der zuständigen Aufsichtsbehörde zur Untersuchung gebracht werden. Es wurden uns keine Unterlagen vorgelegt, aus denen hervorging, was die Kriterien für eine Beschwerde zur Untersuchung darstellen. In Abwesenheit solcher Kriterien wird vermutet, dass alle Beschwerden, die den Aufsichtsbehörden vorgelegt werden, weiterverfolgt werden.

Arbeitgeber, die beabsichtigen, neue Gebäude zu errichten, neue Unternehmen oder Baustellen zu gründen, müssen die Aufsichtsbehörden davon unterrichten und diese Mitteilungen werden zum Anstoß für eine Besichtigung.

Arbeitgeber sind auch gesetzlich dazu verpflichtet, die Aufsichtsbehörde über schwangere Arbeitnehmerinnen zu unterrichten, und diese Angaben werden im allgemeinen dazu dienen, ein Besichtigungsprogramm; in welchem der Schwerpunkt die Gefährdung von schwangeren

Arbeitnehmerinnen durch die Arbeitsumgebung darstellt, und die bestehenden organisatorischen Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Kindern.

Die Summe dieser reaktiven Arbeit kann bis zu 80 % der Arbeitslast eines Arbeitsaufsichtsbeamten darstellen. Wir würden die Position verfechten, dass diese Anlässe nicht die besten Impulse für Inspektionsprogramme bilden und auch nicht die beste Verwendung der Inspektor-Ressourcen darstellen. Könnte diese Ressource auf andere Weise effektiver angewendet werden, z.B. ein höherer Zeitanteil und Bemühungen mit Schwerpunktverlegung auf Organisation und Gestaltung des Arbeitsschutzes auf Betriebs/Unternehmensebene?

Trotz eines Mangels an genau bestimmten Auswahlkriterien und Protokollen für die Zuweisungen von Zuständigkeit für die Untersuchung von Unfällen, gewann das Team den Eindruck, dass der pragmatische Ansatz sich gut bewährt hat und relativ wirksam ist, insoweit eine bedeutende Anzahl von Unfällen und substanzielle Beschwerden bearbeitet und untersucht werden. Allerdings bereitet uns der unterschiedliche Ansatz, Blick- und Schwerpunkt der Gewerbeaufsichtsämter und der Berufsgenossenschaften, wobei die ersteren sich mehr mit den organisatorischen Faktoren und der Organisation/Arbeitsstätten-Schnittstelle befassen zu scheinen, und die letzteren mit den technischen Problemen, einige Bedenken. Die Untersuchung von Zwischenfällen sollte ein ganzheitlicher Ansatz sein, mit eingehender technischer Untersuchung und Begutachtung von Managementsystemen/-maßnahmen, sowie der entsprechenden Arbeitsprozessen und -praktiken. Das vorliegende System enthält bedeutende Gefahren von Inkonsistenz, Variabilität und Unvollständigkeit. Ebenso hat es ernsthafte *Implikationen für das Vermögen* zu lernen, und gezogene Lehren mit dem Arbeitgeber, der Industrie und mit anderen Aufsichtsbeamten zu teilen.

Wir würden daher vorschlagen, eine fachliche Handlungsanleitung zu entwickeln, um einen konsistenteren und durchgreifenderen Untersuchungsansatz zu entwickeln.

Ebenso war nicht offensichtlich, ob die Untersuchungen von Unfällen, Berufskrankheiten bzw. Beschwerden immer nach vorheriger Ankündigung beim Unternehmen stattfanden. Falls das allgemeine Handlungsweise wäre, wäre dies Grund zu Bedenken, denn Inspektion ohne vorherige Ankündigung ist ein wesentliches und wertvolles Inspektionshilfsmittel.

## **2.4 Anregungen für Arbeitgeber und Ermutigung von Arbeitnehmern**

Aus dem vorher Gesagtem zu schließen und im Hinblick auf das, wir als weitverbreiteten, allgemeinen Vorzug für die Erstellung von Beratung und Information und die Anwendung von zivilrechtlicher an Stelle von strafrechtlicher Sanktion ansehen, ist dies offenbar ein Hauptelement des deutschen Arbeitsaufsichtssystems.

Deutsche Arbeitgeber mit einem Betrieb von über 20 Beschäftigten sind verpflichtet, einen Arbeitsschutzausschuss zu berufen.

Man sagte uns, dass die Aufsichtsbeamten dazu verpflichtet sind, mit den Arbeitnehmersvertretern Kontakt aufzunehmen und sie von solchen Untersuchungsberichten zu informieren, die im Nachgang zu dem Besuch eventuell an das Unternehmen gesandt würden. Unsere Erfahrung von Interaktion und Konsultation der Aufsichtsbeamten mit den Arbeitnehmersvertretern war äußerst gemischt. In manchen Fällen wurden die Betriebsräte eingeladen, an der Untersuchung teilzunehmen, in manchen wurde sie während, oder häufiger, am Ende des Besuches, informiert, und in manchen Fällen fand überhaupt kein Kontakt statt.

Anregung und Ermutigung in der Praxis setzt sich zum Teil aus Informationsübertragung und Beratung zusammen. Ebenso hat sie zum Zweck die Unterstützung und Förderung von

Verbesserungen durch Bezweifelung und Befragung von gegenwärtiger Praxis und Standards. Unsere Beobachtungen deuten an, dass allzu oft die Aufsichtsbeamten eher unterstützend als befragend oder herausfordernd waren, und empfohlen, dass Arbeitsgeber sich mit der Berufsgenossenschaft, anderen Experten oder Betriebsärzten zur weiteren Beratung und Information in Verbindung setzten, anstatt von ihnen zu fordern, dass sie weitere Kontrollmaßnahmen entwickelten und durchführten.

### **C3 - Information und Beratung**

Das deutsche System enthält eine Anzahl von gut entwickelten Systemen zur Bereitstellung von Information und Beratung auf dem Bereich von Arbeits- und Gesundheitsschutz. Die BAuA unterhält eine umfangreiche Bibliothek und zahlreiche Datenbanken, die der Öffentlichkeit zugänglich sind. Die Anstalt veranstalt eine breite Palette von Schulungskursen über Arbeits- und Gesundheitsschutz, die an Arbeitgeber, Beschäftigte und andere gerichtet ist, und gibt außerdem jährlich eine beträchtliche Anzahl von Publikationen heraus. In der ständigen Arbeitsschutzausstellung (DASA) in Dortmund vermittelt sie eine bahnbrechende, dem Stand der Technik entsprechende Bildungs- und Lerneinrichtung

Die Aufsichtsbehörden der einzelnen Bundesländer bringen weitreichende Informationsbroschüren und Leitfäden für Arbeitgeber und Arbeitnehmer heraus, sie unterhalten der Öffentlichkeit zugängliche Websites, verbreiten Broschüren für Arbeits- und Gesundheitsschutz über öffentliche Büchereien, technische Zeitschriften, veröffentlichte Berichte und Beratungshefte usw. und veranstalten Versammlungen und Tagungen für Industrie und andere Stakeholders.

Auch die Berufsgenossenschaften spielen eine zentrale Rolle durch die Bereitstellung von Beratung, Information und Ausbildung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den jeweiligen Industriebranchen. Insgesamt unterhalten sie eine Anzahl von Brancheninstituten, die unter anderem Dienstleistungen bieten für Forschung, Prüfung, Diagnostik, Beratung, Schulung usw., sowie für unter anderem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Arbeitsmedizin, Maschinenanlagen, Prozesstechnik, Gefährliche Stoffe (biologisch und chemisch), Epidemiologie und Ergonomie. Sie veranstalten jährlich Schulungskurse für über 350.000 Arbeitnehmer und geben Leitlinien über branchenspezifische Gefährdungen, Risikobeurteilung und Präventionsmaßnahmen heraus. Die Zusammenwirkung der Aufsichtsbehörden mit den BG wird auf Arbeitsplatzebene und bei der Überwachung des Marktes als besonders wirksam und bedeutend angesehen.

Darüber hinaus geben die Sozialpartner und andere Industriestakeholder Rat und Leitlinien heraus, Lehrbücher und weiteres Unterstützungsmaterial für ihre Mitglieder und andere.

### **C4 Hinweise an Entscheidungsträger**

LASI ist die Hauptorganisation zur Erforschung und Empfehlung der Politikoptionen der AMSK, zur Leitung der Aufmerksamkeit der Gesetzgeber auf die Anforderungen und Aufgaben der Gesetzgebung und zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern. Zum Aufgabenbereich des Ausschusses gehören auch die Entwicklung von Kontakten mit den Sozialpartnern und anderen Industriestakeholders. Es herrscht jedoch ein weit verbreitetes Empfinden, dass das Verhältnis zwischen dem Bund und den Aufsichtsbehörden der Bundesländer stärker formalisiert werden sollte, um insgesamt umfassendere Kooperation, Integration und Konsistenz zu erzielen.

Die Aufsichtsbehörden legen jährlich dem Bundesministerium Statistiken für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vor, und das BMWA sammelt diese und legt dem

Bundestag und Bundesrat einen Jahresbericht über Unfälle und Krankheiten vor. Alle vier Jahre bringt die Bundesregierung einen detaillierten Bericht über Arbeits- und Gesundheitsschutz mit einer Aufgliederung der Kosten und Aufstellung von Präventivmaßnahmen heraus.

## **C5 – Schlussfolgerungen**

Aus geschichtlichen Gründen ist die Anzahl der Aufsichtsbeamten hoch, obwohl die Belegschaft zwischen den Ländern verschiedentlich ist. Angemessene Verfahren für die Überwachung der Arbeit der Aufsichtsbeamten sind vorhanden und die beschäftigten Aufsichtsbeamten sind kompetent.

- Entsprechende Gesetzgebung für Arbeits- und Gesundheitsschutz, die, wo zutreffend, EU Richtlinien umsetzt, ist vorhanden. Die Gesetzgebung gelten nicht für Selbständige oder für öffentliche Sicherheit.
- Im allgemeinen sind wir der Meinung, dass das deutsche System angemessene Ressourcen besitzt und den in den Gemeinsamen Grundsätzen (Common Principles) angegebenen Standards genügt. Angemessene Systeme zur Überwachung der Arbeit der Aufsichtsbehörde sind vorhanden und die beschäftigten Aufsichtsbeamten sind kompetent.
- Unserer Meinung nach unterstützt das System die Arbeitgeber sehr.
- Wir haben festgestellt, dass es angemessene Verfahren gibt, die Arbeitnehmer mit einbeziehen, waren aber besorgt, feststellen zu müssen, dass sie nicht immer eingehalten wurden. Obwohl uns gesagt wurde, dass die Aufsichtsbeamten routinemäßig mit den Beschäftigtenvertretungen bei Besuchen am Arbeitsplatz Kontakt aufnehmen müssen, waren unsere Erfahrungen unterschiedlich.
- Wir sind der Überzeugung, dass die Aufsichtsbeamten bei den Aufsichtsbehörden (und anderen Stellen) entsprechend qualifiziert, fachlich und rechtlich sachkundig sind und im allgemeinen gerne Ihr Wissen und ihre Expertise teilen, besonders mit den Arbeitgebern. Außerdem gibt es eine Anzahl von anderen Behörden, Organisationen und Stakeholders, die Arbeitgebern und Arbeitnehmern Beratungen und Informationen über Arbeits- und Gesundheitsschutz bieten.
- Es ist unbestreitbar, dass die föderale Struktur es erschwert, einen Gesamtüberblick über das System zu gewinnen, da die Zuständigkeit für die Herausgabe von Gesetzgebung und Verordnungen eine Funktion des Bundes ist und die Länder für die Durchführung, Kontrolle und Durchsetzung zuständig sind. Unsere Aufmerksamkeit wurde auf laufend stattfindende Besprechungen gelenkt, die zum Thema die Verstärkung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Parteien und Ebenen des Systems hatten und wir erwähnen besonders die bedeutende Rolle, die der LASI dabei gespielt hat und die er ohne Zweifel auch noch weiter in dieser Angelegenheit spielen wird.
- Wir sind der Meinung, dass es Spielraum für größere Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen Bundesländern und ihren jeweiligen Aufsichtsbehörden gibt, besonders hinsichtlich der Einigung auf nationale Prioritäten, der Übernahme von ähnlichen, wenn nicht gleichen Arbeitsmethoden und der Erarbeitung einheitlicherer Arbeitsprogramme. Auch auf der Ebene der individuellen Inspektoren besteht Spielraum für engere Kooperation durch Erfahrungsaustausch, einheitliche Arbeitsverfahren und verstärkte berufliche Fortbildung. Alle Mitgliedstaaten der EU

sehen sich ähnlichen Problemen gegenüber bezüglich Prioritäten- und Zielsetzung für die Inspektion sowie die effiziente Anwendung der Inspektor-Ressourcen, dementsprechend gibt es einen erkennbaren Trend zu mehr strategischen Ansätzen und europaweiter Planung. Es ist jedoch wichtig, zu betonen, dass die Adoption eines strategischeren Top-Down Ansatzes zur Planung weder inkonsistent noch inkompatibel mit örtlicher Kenntnis und Erfahrung ist, was sich in der Auswahl von Unternehmen zur Überwachung äußerst wichtig erweist.

Dennoch möchten wir die folgenden Bedenken erregenden Bereiche hervorheben:

- Langfristig kann der Fokus auf die Bereitstellung von Information und Beratung im Sanktionsfall zu Konflikten führen. Es ist notwendig, diese Grundsätze zu klären (definieren), um sicherzustellen, dass die Aufsichtsbeamten beide Funktionen angemessen ausführen können.
- Dass die Fähigkeit der Aufsichtsbehörden und der einzelnen Aufsichtsbeamten bei der Feststellung und Prävention von Arbeitsschutzdefiziten durch pro-aktive Kontrollen) durch das hohe Niveau von Genehmigungserteilung und reaktiver Arbeit gefährdet werden könnte. Es sollten Handlungsgrundsätze entwickelt werden, die eine bessere Balance zwischen reaktiver und pro-aktiver Aufgabenwahrnehmung erlauben und die sicherstellen, dass die pro-aktiven Schwerpunkte mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet werden. Dies gilt insbesondere für die neuen Bereiche der psychosozialen Faktoren und der Ergonomie.
- Zu keinem Zeitpunkt entweder vor oder während der Evaluation wurden uns Beweise von weitgehender oder konsistenter Dokumentierung über Inspektionsmethoden vorgelegt. In Anbetracht der Komplexität des deutschen Arbeitsaufsichtssystems und die Anzahl von beteiligten Aufsichtsbehörden und Aufsichtsbeamten sind wir der Meinung, dass die Erarbeitung von vereinbarten und schriftlich niedergelegten Inspektionshandbüchern (bzw. eines Inspektionshandbuches) zu größerer Konsistenz und Effizienz beitragen würde.



## D – ROLLE DER ARBEITSSCHUTZBEHÖRDEN

**Die Benchmarks für die Beurteilung sind in Artikel 3 der Gemeinsamen Grundsätze für Arbeitsaufsicht angegeben.**

Die Grundelemente des deutschen Arbeitsschutzsystem sind genauer in Abschnitt B1 beschrieben, wo:

Der Aufgabenbereich der Bundesregierung durch die Tätigkeiten des BMWA, der BAuA und des LASI folgendermaßen beschrieben wurde als:

- Gründung des gesetzlichen Rahmenwerkes
- Entwicklung und Empfehlung von Strategievorschlägen an die Minister
- Förderung der Aufnahme von unverbindlichen Prioritäten und Initiativen und mehr allgemein
- Förderung von Arbeits- und Gesundheitsschutz durch Ausbildung und Schulung.

Als Zuständigkeit der Länder wurde die Umsetzung, Überwachung und Vollziehung der Gesetzgebung betrachtet; und

Weitere Stakeholder einschließlich der Berufsgenossenschaften und Krankenkassen hatten festgelegte Funktionen und Aufgabenbereiche, die besonders mit Unfalls- und Krankheitsverhütung sowie Rehabilitation verbunden waren.

Alle Parteien haben die gleichen Ziele, und tragen in verschiedenem Ausmaß zu den kollektiven Zielsetzungen bei:

- Sicherung der Übereinstimmung mit EU und nationalen Anforderungen über Sicherheit und Gesundheitsschutz
- Minimierung von Berufskrankheiten
- Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz
- Erhöhung der Standards im Management von Arbeits- und Gesundheitsschutz; und
- Erhöhung der Standards von Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Die Komplexität der Beziehungen zwischen den Bundes- und den Ländersystemen, den Berufsgenossenschaften (im Besonderen) und anderen Stakeholdern erlaubt die Möglichkeit einer Diskrepanz im Ausmaß des Schutzes für Betriebe/Unternehmen. Im vorherigen Teil äußerten wir uns über die möglicherweise unterschiedlichen Ansätze und die eventuellen Auswirkungen dieser Unterschiede auf die Unfalluntersuchungen. Obwohl wir wenig Beweise zu Bedenken fanden – alle Parteien versicherten uns von einem guten und effektiven Zusammenwirken auf örtlicher Ebene – waren wir uns einer Spannung zwischen den Aufsichtsbehörden und Berufsgenossenschaften bewusst. Es wirft auch wichtige Fragen auf über Verdoppelung der Mittel und Verwirrung und Unsicherheit im Namen der Aufgabenträger.

Besonders Bedenken erregend ist das Thema psychosoziale Probleme. Mit einer einzigen Ausnahme wurden diese bei den Besichtigungen während der Bewertung nicht angesprochen. Es ist unklar, ob dies mehr mit Mangel an Kompetenz oder Vertrauen unter den Aufsichtsbeamten in diesem Bereich zu tun hat oder ob die Ansicht herrscht, dass es mehr eine Aufgabe für die Berufsgenossenschaften sei. Da wir keine Gelegenheit hatten, die Technischen Aufsichtsbeamten (TAB) bei der Arbeit zu beobachten, ist uns immer noch unklar, ob diese neuen Problembereiche, ein wesentliches Element der EU Strategie, Erkrankungen am Arbeitsplatz zu bekämpfen, auch wirklich ernsthaft angesprochen werden.

## D1 – Jährlicher Arbeitsplan

Ohne ein wie in Abschnitt B3 erwähntes zentralisiertes Planen des Bundes haben die Länder weitgehende Freiheiten, ihre eigenen Prioritäten und Arbeitsprogramme zu entwickeln, und sind nur eingeschränkt durch die Notwendigkeit:

- Ihre Zuständigkeiten Arbeits- und Gesundheitsschutz mit anderen zugewiesenen Arbeitsbereichen, z.B. Verbraucher- oder Umweltschutz nach Bestimmung jedes Landes zu integrieren;
- Auf andere von außen bestimmten Funktionen wie Zulassungen von Systemen zu reagieren und Unfälle und Beschwerden zu untersuchen;
- Sicherzustellen, dass die einzelnen entwickelten Programme dazu beitragen, das allgemeine Ziel, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in ihrem Arbeits- und Verantwortungsbereich zu verbessern; sowie
- Der verfügbaren Mittel.

In der Praxis gibt es drei bedeutende Einflüsse auf die Erstellung der jährlichen Aufsichtsprogramme (Arbeitsprogramme):

- Einfluss des Bundes – weitgehend darauf beschränkt, die Aufmerksamkeit der Bundesländer auf die von EU oder LASI geförderten Kampagnen zu lenken;
- Einfluss der Staaten (Bundesländer) – wo die Initiative vom staatlichen Arbeitsministerium selbst oder von einem Landesamt ergriffen wird; möglicherweise in Erwiderung auf LASI Ansätze oder Richtlinien oder auf Erwiderung von durch das Bundesland selbst identifizierten, im Lande bestehenden Prioritäten
- Einsatzbedingter (Feld) Einfluss – wo die einzelnen Aufsichtsbeamten besondere Handlungen oder Programme (selbst generierte, geplante Betriebsbesichtigungen) gestützt auf persönliche bzw. örtliche Erfahrung, vorschlagen können.

Letzterer ist besonders bedeutend, da das von der Evaluation gesammelte Material darauf hinweist, dass die Aufsichtsbeamten hohe Ermessensspielräume für die Erstellung der Arbeitspläne besitzen.

Da es in hohem Maße ein "Bottom-Up" System ist, gab es wenig Beweis für Konsistenz in der Entwicklung der jährlichen Arbeitsprogramme, die im Allgemeinen ein Kalenderjahr berücksichtigten. Es wurde uns jedoch erklärt, dass sich diese über zwei oder mehr Jahre erstrecken, und auf Bundes-, Landes- oder sogar örtlicher Ebene formuliert werden können. Sie können durch das Bundesarbeitsministerium durchgeführt und gesteuert oder in der Form von vereinbarten Zielsetzungen bzw. Aufgaben festgelegt werden. In Bremen zum Beispiel entscheidet der Senat die Prioritäten, gestattet jedoch jedem Aufsichtsbeamten, seinen/ihren eigenen Arbeitsplan aufzustellen. In Mecklenburg-Vorpommern werden die Prioritäten gemeinsam vom Landesministerium und der Aufsichtsbehörde vereinbart. In Hessen werden die Prioritäten durch ein Konsultationsverfahren mit Industriestakeholdern /Sozialpartnern usw. bestimmt, von welchen die einzelnen Aufsichtsbeamten die Prioritäten und Zielsetzungen wählen und sie in ihre persönlichen Arbeitspläne einbauen

Während wir auch in Hessen Beweise von Zielsetzungen fanden, z.B. Anzahl von Besichtigungen bei /Betrieben/Unternehmen, schien sich dies nicht auf Zielsetzungen für Ergebnisse/Wirkungen, z.B. Senkung der Anzahl gemeldeter Verletzungen oder Krankheitsfälle usw. zu erstrecken. Es wurde uns gesagt, dass daran gearbeitet wurde, Leistungsindikatoren aufzustellen, und dass tatsächlich gerade eine "Balanced Score Card" (Ausgewogene Beurteilungsliste) in Arbeit war. Während offensichtlich in Hessen an der Erstellung von entsprechenden Effizienzmaßnahmen und Leistungsindikatoren gearbeitet wird, wurde uns von keinen weiteren ähnlichen Initiativen berichtet.

Wo mehr detaillierte Planungen vorgenommen werden, sind diese meist auf von IFAS erstellte Daten oder unabhängig entwickelte DV Systeme gestützt, so dass die Planungen unter Berücksichtigung vergangener Leistungen aufgestellt werden. Dies ist nicht unbedingt die beste Art und Weise der Entwicklung eines risikobezogenen Aufsichtsprogramms.

Unvermeidlicherweise ist das Ergebnis der Unterschiedlichkeit der Planungssysteme, dass es fast keine oder keine Übereinstimmung auf Länder, Bezirks- oder örtlicher Ebene gibt. Das hat zwar eine Vielzahl von Programmen zur Folge, aber keine auf Beweise gestützte, risikobezogene und integrierte Arbeitspläne.

Eine Anzahl von Gesprächen und Koordination mit den Berufsgenossenschaften wird durch jährliche Konferenzen auf örtlicher oder regionaler Ebene erzielt. Angesichts der Tatsache, dass Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinsam für das Management der BG zuständig sind, können die Gewerkschaften eventuell etwas Einfluss auf die Arbeitspläne der Aufsichtsbeamten ausüben.

Betrieblich scheinen die Aufsichtsbeamten und die TAB (BG Aufsichtsbeamten) im allgemeinen nur in außergewöhnlichen Fällen zusammenzuarbeiten, was vielleicht zu einem bestimmten Grad die inhärenten Spannungen und fast vollständiger Trennung zwischen der Arbeit der zwei Gruppen erklärt.

Das Ergebnis all dessen ist, dass die Aufsichtsbehörden sich auf Aufsichtsprogramme fokussieren, die auf die von innerhalb der Länder bestimmten Themen, Problemen und Prioritäten gezielt sind. Diese mögen die von LASI vorgeschlagenen Prioritäten widerspiegeln oder nicht, und sie mögen von den Aufsichtsbeamten selbst unverhältnismäßig beeinflusst sein. Nach Vereinbarung mit dem vorgesetzten Ministerium werden die Pläne über regionale und örtliche Ämter (nach Zuständigkeit) delegiert, wo die betreffenden Elemente den einzelnen Teams und Aufsichtsbeamten zugeteilt werden.

Da die Arbeitspläne von einer Anzahl von Parteien beeinflusst werden, können sie eines oder mehr der folgenden Elemente enthalten:

- Computer generierte, wahllos ausgewählte Tätigkeiten, die auf eine Vielzahl von Beurteilungsgrößen gestützt sind einschl. Wirtschaftssektor(en), Risikoeinteilungen, Datum der letzten Inspektion, Größe des Unternehmens usw.
- Von statistischen Daten abgeleitete Programme für neue Themen oder Probleme
- Programme zur Befassung mit legislativen Änderungen,
- Besondere Tätigkeiten, die sich aus dem Zusammenwirken mit anderen Bundesländern oder innerhalb der EU ergeben
- Besondere Listen der Unternehmen, die revidiert werden sollen, die sich aus der Eigenkenntnis der Aufsichtsbeamten oder früheren Inspektionen ergeben; oder
- Vorrangige Themen oder Initiativen.

Die genaue Form und Struktur eines Arbeitsplanes ist von Land zu Land und gemäß den unterschiedlichen Organisationsarten der Aufsichtsbehörden verschieden.

Im allgemeinen werden Inspektionsplanung und -Zuteilung oft personalisiert: so dass Aufsichtsbeamter "x" mit der Zeit für Unternehmen "y" zuständig wird. Es wurde geltend gemacht, dass dies wichtig sei, um eine Vertrautheit mit dem Betrieb/Unternehmen zu sichern, es besteht jedoch die offensichtliche Gefahr, dass der/die Aufsichtsbeamtin nicht immer so unabhängig sein mag, wie er/sie sein sollte. Es sollte eine Art von Abwechslung oder ein ähnliches Verfahren eingeführt werden, um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Aufsichtsbeamten zu gewährleisten.

Gewöhnlich scheint nur ein Aufsichtsbeamter eine Betriebsbesichtigung durchzuführen, obwohl eine Besichtigung durch zwei Aufsichtsbeamten in Hessen beobachtet wurde – wo ein allgemeiner Aufsichtsbeamter von einem chemischen Aufsichtsbeamten begleitet wurde, um seine Fachkenntnisse bei chemischen Sicherheitsangelegenheiten beizutragen – und sie wird normalerweise dem Unternehmer vorher angekündigt.

Betriebsbesichtigen können sich entweder mit allgemeinen Fragen befassen, oder sie mögen sich auf ein oder mehrere Vorrangsthemen, die entweder Abteilungsrichtlinien, das entsprechende Unternehmen oder die Industriebranche betreffen, sowie wirtschaftliche Faktoren oder die Fachkenntnisse, Wissen und Beurteilung des Aufsichtsbeamten konzentrieren. Das letztere Element *wurde als besonders wichtig befunden*, da die Aufsichtsbeamten mehr oder weniger nach eigenem Ermessen wählen, auf was sie sich im Laufe der Besichtigung fokussieren werden, sie besitzen ebenso beträchtliche Freiheit in der Auswahl von zu besichtigenden Unternehmen aus den Listen, die von den Informationssystemen und Datenbanken der Arbeitsaufsichtsämter erstellt werden.

Während die Inspektionsmethodologie der verschiedenen Aufsichtsbeamten unterschiedlich war, bestand sie im Allgemeinen aus einer Eingangsüberprüfung der Risikobeurteilungen des Arbeitgebers, danach einer Teilbesichtigung der Betriebsstätte und Produktionstätigkeiten. Methode, Umfang und Tiefe der Besichtigungen waren unterschiedlich, abhängig vom besichtigten Unternehmen und besonders seiner Vorgeschichte und Leistung, dem Ausmaß und der Höhe der Gefahren am Arbeitsplatz und die Fachkunde, Erfahrung und Präferenzen der betreffenden Aufsichtsbeamten, jedoch im allgemeinen war die Zielsetzung:

- Sicherung einer wirksamen Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen; und
- Übertragung/Verbreitung der entsprechenden Fachkenntnis, Information und Beratung für Arbeitgeber und Beschäftigte.

Wie schon oben bemerkt, richteten sich viele Aufsichtsbeamten nach und verließen sich sehr auf selbst generierte Checklisten als Grundlage ihrer Besichtigungen und des Erhaltes und der Aufzeichnung von Informationen. Obwohl das eine anerkennenswerte Planung beweist, sollte es nicht auf Kosten der Flexibilität übernommen und verfolgt werden.

Beschwerden, die im Allgemeinen von anderen Arbeitgebern, Beschäftigten oder Nachbarn eingereicht werden, stellen einen wesentlichen Teil der Arbeit aller Aufsichtsbehörden dar, jedoch wird nicht jede Beschwerde unbedingt durch Revision untersucht. Die Reaktion beruft sich auf eine Beurteilung der Sachlage und die/dem damit verbundenen Risiko/s. Die im Laufe der Beurteilung besuchten Arbeitsaufsichtsämter sagten aus, dass sie im allgemeinen täglich 2-3 Beschwerden oder "Ersuchen" erhielten. Soweit wir ermitteln konnten, wurden alle Bitten, die Beschwerden anonym zu bearbeiten, respektiert.

Die einzelnen Aufsichtsbeamten sind für die Aufstellung ihres täglichen Arbeitsplanes selbst zuständig. Eine typische Arbeitswoche für einen Aufsichtsbeamten in einem regionalen oder Distriktbüro kann bestehen aus:

- Einem Arbeitstag im Büro (Vorbereitung von Betriebsbesichtigungen und Büroarbeiten)
- Zwei Tagen Betriebsbesichtigungen
- Einem Tag Nachbesichtigungs-Büroarbeit (Aufzeichnung des Besuchs, Dateneintragung, Bemerkungen usw.);
- Einem Tag von weiterer Papierarbeit, Besprechungen, Beratungen, Fortbildung usw.

Die einzigen praktischen Beschränkungen für das Einzelermessen des Aufsichtsbeamten, die das Team auffinden konnte, würden eintreten, wo der Arbeitsplan, entweder ganz oder teilweise, in Erwidern auf eine breitere (z.B. LASI oder EU) Initiative oder Kampagne entwickelt wurde; wo die beteiligten Industriebereiche, die Themen oder Gefährdungen, die

untersucht werden sollten, oder vielleicht sogar die zu besichtigenden Unternehmen, möglicherweise voraus ausgewählt wurden.

## **D2 – Überwachung der jährlichen Arbeitspläne**

Da kein "Jährlicher Arbeitsplan" auf Bundesebene besteht, kann es keine, wie in Gemeinsamer Grundsatz 3.2 vorgesehene, Art von Überwachung geben.

Innerhalb der Bundesländer bestehen Systeme für die Berichterstattung von Fortschritten mit Arbeitsplänen, Zielsetzungen und den Ergebnissen von besonderen Programmen und Initiativen an das Landesministerium oder an die führenden Landesbehörde, diese sind jedoch hauptsächlich Tätigkeitsberichte. So wurde zum Beispiel in Brandenburg vom Landesamt für Arbeitsschutz (Aufsichtsbehörde) ein umfassender jährlicher Bericht herausgegeben mit Sicherheits- und Gesundheitsstatistiken, Berichten über Sonderprogramme und –Tätigkeiten, Angaben über Besichtigungen und neue Befunde. Die Ergebnisse für die Tätigkeiten in Brandenburg zum Beispiel, für das Jahr 2003, wurden wie folgt zusammengefasst:

- 15 000 Unternehmen besichtigt
- 6 500 Baustellen besichtigt
- 43 000 Mängel während der Inspektionen festgestellt
- 10 000 Nach-Inspektionsbescheide ausgestellt
- 7 000 Fachkenntnisse
- 2 100 Bescheide und gerichtliche Verfügungen
- 1 500 Bußgeldstrafen und Gerichtsverfahren
- 2 400 Zulassungen/Genehmigungen gewährt

wo der Arbeitsplan besondere Initiativen und Kampagnen umfasste, wurde Umsetzung und Fortschritt durch regelmäßige Besprechungen überwacht.

## **D3 – Information, Sammlung und Analyse**

Trotz der Entwicklung, Förderung und Verfügbarkeit des IFAS Systems gibt es bis jetzt noch keinen gemeinsamen genormten, sich über die Bundesländer erstreckenden Ansatz zur Sammlung, Aufzeichnung und zum Management von Informationen über die Besichtigungstätigkeiten. Die Unterschiedlichkeiten sind das Ergebnis des Einsatzes von verschiedenen DV-Systemen, Datenschutz- und Datenzugangsregeln und –verfahren. Soweit man feststellen konnte, sammelt jedes Bundesland Angaben über Betriebsbesichtigungen, sowie Daten über Unfälle und Erkrankungen und hat Zugriff auf eine Anzahl von weiteren Datenquellen einschließlich der Websites der Berufsgenossenschaften und Krankenkassen, anderer Stakeholders und Institutionen, ihre eigene interne Verwaltungs- und Statistiksysteme, Universitäten und das Internet.

In den meisten (wahrscheinlich allen) Ämtern haben die Aufsichtsbeamten Zugriff auf diese DV-Systeme über dedizierte oder gemeinsam benützte PC, obwohl es aus gesetzlichen Gründen angeblich keine Intranet Links mit anderen Büros in derselben Dienststelle gibt. Dadurch wird effektiv die Fähigkeit begrenzt, Informationen, Daten, Erfahrungen oder Fachkenntnis mit Aufsichtsbeamten in anderen Bezirken, regionalen oder örtlichen Stellen oder mit den Aufsichtsbeamten in anderen Bundesländern auszutauschen und errichtet praktische Hindernisse für gemeinsames Planen, für Erfahrungsaustausch und Entwicklung von gemeinsamen Ansätzen.

Daher findet der Informations- und Erfahrungsaustausch, sowie gemeinsame Daten- und Problemanalyse meist durch technische Arbeitsgruppen innerhalb von Aufsichtsbehörden

oder im Arbeitsbereich des LASI statt. Wir sind der Meinung, dass bei gegenwärtiger Konstituierung die LASI weder genügend Mittel noch die Unterstützung besitzt, diese Funktion auszuführen und dass eine Art von Sekretariat bei diesem Vorgang von Nutzen sein könnte.

Obwohl wir zur Kenntnis nehmen, dass das an dieser Beurteilung beteiligte Bundesland der Meinung ist, dass ihnen ausreichende und genügende DV-Systeme zur Verfügung stehen, glauben wir, auf unsere Verfahren gestützt, dass die Einrichtung eines integrierteren gemeinsamen DV-Systems bedeutende potentielle Vorteile für Effizienz und Wirksamkeit in der Planung, Besichtigung, Erfahrungsteilung und Erfahrungsaustausch, sowie die Verwendung von Ressourcen mit sich bringen würde.

#### **D4 – Information, Anleitung von Aufsichtsbeamten**

Aufsichtsbeamte in ihren entsprechenden Ländern, Gebieten und Bezirken stehen einer Vielzahl von ganz unterschiedlichen Industriebereichen und Gefährdungsarten gegenüber.

Weitere Informationen für Vorkehrungen zur Anwerbung und Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten ist in Teil F2 angegeben. Außer formeller Ausbildung stellen die Länderbehörden auch interne DV und interne Kommunikationssysteme zur Verfügung einschließlich Benutzung des Internets und Intranets, über die die Aufsichtsbeamten Zugriff haben auf, unter anderem:

- das Informations- und Managementsystem für den Arbeitsschutz der Behörde (IFAS oder andere)
- juristische Bibliotheken
- einschlägige internationale und nationale Normen
- Management- und betriebliche Leitung; und
- Büchereien und Material für Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Es wurde uns mitgeteilt, dass manche Bundesländer technische Richtlinien oder Qualitätssicherheits-Handbücher zur Verfügung stellen, die die internen Arbeitsanleitungen ergänzen und angeblich die Ziele und Aufgaben, sowie Arbeitsmethoden der entsprechenden Arbeitsaufsichtsämter festlegen. Während der Beurteilung wurde jedoch unsere Aufmerksamkeit nie auf irgendwelche schriftlichen Leitlinien oder Vorgaben für die Aufsichtsbeamten gelenkt, noch auf irgendwelche Inspektionshandbücher oder andere (schriftliche) Handlungsanleitungen zur Methodologie der Inspektion (siehe dazu auch Bemerkungen auf Seite 18). Infolge ihres Mangels mussten wir zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die Hauptquellen von Leitung aus Fortbildungskursen und unmittelbarer Beaufsichtigung bestehen.

#### **D5 – Beschäftigtenvertretungen / Inspektoren**

In Deutschland spielen die Gewerkschaften eine bedeutende Rolle bei der Förderung von Arbeits- und Gesundheitsschutz. Institutionsbedingt sind sie unmittelbar beteiligt an:

- der Verwaltung von gesetzlichen Kranken- und Unfallsversicherungen
- dem von dem BMWA gegründeten Beratungsausschuss für Gefahrstoffe
- dem Management der BauA
- der Bundesarbeitsgemeinschaft für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BASI)

und anderen dreigliedrigen Organisationen.

Auf Arbeitgeber- bzw. Unternehmensebene stellte der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sowohl seinen Mitgliedern allgemein und den Mitgliedern der Sicherheitsausschüsse und den Betriebsräten usw. weitreichend schriftliche Information und Beratung zur Verfügung. Sie veranstalten Workshops und Tagungen für ihre Mitglieder und ehrenamtliche Gewerkschaftsvertreter und organisieren Kampagnen für Sicherheits- und Gesundheitsbewusstsein.

Das Arbeitsschutzgesetz erlegt den Beschäftigten sowohl Rechte als auch Verpflichtungen auf:

- § 16(2) sagt aus: "die Beschäftigten haben gemeinsam mit dem Betriebsarzt und der Fachkraft für Arbeitssicherheit den Arbeitgeber darin zu unterstützen, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten und seine Pflichten entsprechend den behördlichen Auflagen zu erfüllen." Und
- § 17(2) Beschäftigte können "sich an die zuständige Behörde wenden, wenn sie auf Grund konkreter Anhaltspunkte der Auffassung sind, dass die vom Arbeitgeber getroffenen Maßnahmen und bereitgestellten Mittel nicht ausreichen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu gewährleisten und der Arbeitgeber den darauf gerichteten Beschwerden von Beschäftigten nicht abhilft."

Wie also in § 17(2) vorgegeben, müssen die Beschäftigten sich an den Arbeitgeber wenden, wenn Unzulänglichkeiten/Mängel in den Vorkehrungen für Arbeits- und Gesundheitsschutz bestehen, bevor sie dazu berechtigt sind, sich mit Beschwerden an die zuständige Aufsichtsbehörde zu wenden.

In einer Anzahl der Bundesländer müssen die Aufsichtsbeamten den Betriebsvertretungen und Betriebsräten die Besichtigungen vorher ankündigen, und ihnen die Gelegenheit bieten, an der Besichtigung bzw. Untersuchung teilzunehmen und hat ihnen den/die Besichtigungsbericht(e) zugänglich zu machen. Gemäß dem Betriebsverfassungsgesetz besitzen die Betriebsräte weitreichende Rechte, die es ihnen ermöglichen, aktiv auf dem Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz tätig zu sein. In anderen Bundesländern haben die Aufsichtsbeamten die Betriebsvertretungen von ihren Tätigkeiten zu unterrichten, ihre Anwesenheit bei den Besichtigungen aufzufordern und ihnen eine Niederschrift von eventuellen Besichtigungsberichten übersenden.

Zwangsläufig kommen die Aufsichtsbeamten mit einzelnen Arbeitnehmern in Kontakt oder befassen sich mit ihnen wo angebracht, unmittelbar, besonders in der Untersuchung von Unfällen und Beschwerden, davon abgesehen jedoch, befassen sie sich nicht mit einzelnen Arbeitnehmern außer als Mitgliedern der Betriebsvertretung.

Obwohl die Gewerkschaften aktiv auf Bundes- und Länderebene beteiligt sind, waren die Beweise ihrer Beteiligung und ihrer Verhältnisse mit den Aufsichtsbehörden auf Bezirks- und Orts-Unternehmensebene uneinheitlich. So wurden wir in Hessen informiert, dass die Sozialpartner unmittelbar an der Entwicklung der Arbeitspläne der Aufsichtsbehörden beteiligt wären, aber woanders waren diesbezügliche Anzeichen nur kaum oder nicht vorhanden.

Auf Unternehmens/Betriebs/Geschäftsebene war das Bild gleichermaßen uneinheitlich. Bei einigen Besichtigungen gaben sich die Aufsichtsbeamten große Mühe, mit den Gewerkschaften oder anderen Betriebsvertretern Kontakt aufzunehmen, sie sogar an den Inspektionen voll teilnehmen zu lassen. Bei anderen wieder war der Kontakt formell und kurz, am Ende der Inspektion übergaben die Aufsichtsbeamten auf formelle Weise die Informationen über die Ergebnisse der Besichtigung bzw. zukünftige Handlungen. Bei einer überraschenden Vielzahl von Fällen fand überhaupt kein Kontakt statt.

Dies gibt Grund zu erheblichem Bedenken, das unmittelbar zu vorher erwähnten Bedenken über den Mangel von Handbüchern über Arbeitsaufsicht oder andere Richtlinien über Arbeitsaufsichtsmethoden führt. Die Belegschaft ist ein bedeutender Stakeholder mit dem Potenziell, einen wichtigen Beitrag zum Erfolg von Sicherheit und Gesundheitsschutz im Betrieb ihres Arbeitgebers zu leisten. Außerdem besitzt sie eine gesetzlich festgelegte Rolle und eine Unterlassung der Aufsichtsbeamten, mit den Betriebsvertretungen zusammenzuwirken, untergräbt und schwächt deren Fähigkeit, diesen Beitrag zu leisten. Ebenso ist das Versäumnis, enges Zusammenwirken mit den Beschäftigten aufzubauen, eine verlorene Marketinggelegenheit, durch welche die Aufsichtsbeamten das Interesse, die Beteiligung und Unterstützung der Beschäftigten, die Standards aufzubessern, erwecken können.

Wir erkennen an, dass das uneinheitliche Zusammenwirken der Aufsichtsbeamten mit den Beschäftigten auf Unternehmensebene etwas überraschend sein wird, können jedoch nur wiederholen, dass dies die gemeinsamen Beobachtungen der Teammitglieder waren.

## **D6 – Informationssammlung**

Zuzüglich zu vielen anderen Funktionen unterhält die BAuA das Gesundheitsdatenarchiv von Wismut AG (früher DDR Gesundheitsdaten) und das Deutsche Zentrum des Internationalen Informationszentrums für Arbeitsschutz (CIS) beim Internationalen Arbeitsamt (ILO) in Genf, auf welche die Bundesländer Zugriff haben. Außerdem unterhält jedes Bundesland seine eigenen DV Systeme mit Verbindungen über das Internet zu nationalen und internationalen Datenbanken.

Wie beschrieben, während manche (jedoch nicht alle) Länder imstande sind, die Inspektionsberichte der Aufsichtsbeamten zentral zu überwachen und zu verwalten, sind Datenaustausch und die Anwendung von einheitlichen DV Systemen innerhalb oder zwischen Ministerien oder auf Länderebene nicht üblich, da Verbreitung und Austausch von Betriebsdaten gemäß den zur Zeit geltenden Datenschutzgesetzen beschränkt ist.

## **D7 – Schlussfolgerungen**

- Der Bund hat keine Kompetenz zur Verabschiedung zentraler Jahresarbeitspläne. Nationale Initiativen können in Erwiderung auf EU-weite Kampagnen oder vom LASI (und vom AMSK zugestimmt) ergriffen werden. Jüngste Beispiele sind z.B. Kampagnen in der Bauwirtschaft und die INQA Initiative.
- Die Arbeitsschutzverwaltungen verabschieden Arbeitspläne – gewöhnlich auf jährlicher Basis – diese gewähren den einzelnen Aufsichtsbeamten beträchtliche Ermessensfreiheit.
- Es gibt keine Bundesstelle zur Datenaufbereitung für Arbeits- und Gesundheitsschutzleistungen oder die Ergebnisse von Inspektionen. Das BMWA gibt eine Übersicht über die Arbeitsaufsichtstätigkeiten in Deutschland in der Form eines Regierungsberichtes unter Berücksichtigung der von den Aufsichtsbehörden der Bundesländer übermittelten Daten. Insofern das BMWA den Inhalt dieser Eingaben bestimmt, hat es eine gewisse Kontrolle über die abgegebenen Informationen. Da es jedoch keinen nationalen Arbeitsplan gibt, kann man sagen, dass die Bundesregierung nicht Fortschritte überwacht, sondern nur Tätigkeiten.
- Gemeinsamer Grundsatz 3.3 gibt eine Anzahl von Themen an, über welche Informationen bundesweit gesammelt und analysiert werden sollten. Es scheint, dass die Datenschutzgesetzgebung in Deutschland die Aufsichtsbehörden der einzelnen



Bundesländer daran hindert, Informationen über Betriebe, Arbeitsstätten, Unternehmen technische Probleme und Sanktionen auszutauschen und auszuwerten.

- Die Möglichkeit eines Datenaustausches über die Leistung grenzüberschreitender Konzerne ist weitgehend eingeschränkt.
- Für die Ausbildung von Arbeitsaufsichtsbeamten ist ein angemessenes und gemeinsames System in Deutschland vorhanden. Die für Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständigen Behörden der Bundesländer bieten eine ausreichende Palette von technischen, juristischen und fachlichen Ausbildungskursen, sowie die Möglichkeit des beruflichen Fortkommens.
- Den Aufsichtsbeamten werden Möglichkeiten zur fortlaufenden fachlichen Weiterbildung geboten.
- Unserer Ansicht nach sind die Verhältnisse zwischen Aufsichtsbeamten und Arbeitnehmervertretungen in den verschiedenen Bundesländern recht unterschiedlich.
- Am Arbeitsplatz ist das Ausmaß an Kontakt zwischen Aufsichtsbeamten und den einzelnen Beschäftigten begrenzt. Allzu oft konzentrieren sich die Aufsichtsbeamten auf die Beziehungen mit der Betriebsleitung und auf Verfahrenstechnik, zum Nachteil eines pro-aktiven Zusammenwirkens mit den Beschäftigten.
- Unter Vorbehalt der oben beschriebenen Einschränkungen, werden die von den internationalen Organisationen angeforderten Informationen von den Bundesländern erstellt und von dem BMWA zusammengestellt und vorgelegt.

## **E – TÄTIGKEITEN DER AUFSICHTSBEAMTEN**

**Die Benchmarks für die Beurteilung sind in Artikel 3 der Gemeinsamen Grundsätze für Arbeitsaufsicht angegeben.**

### **E1 –Bewertung von Arbeitsschutzmanagementsystemen**

Der gegenwärtige Aufbau der Gesetzgebung für Arbeits- und Gesundheitsschutz ist in Abschnitt B2.2 angegeben. Die Hauptverordnung, das Arbeitsschutzgesetz, das das Rahmenwerk und weitere dafür geltenden EU Richtlinien umsetzt, ist seit 1996 Bestandteil der Gesetzgebung.

Die deutschen Aufsichtsbehörden wenden eine Vielzahl von Methoden an, um die Leistung eines Arbeitgebers in Sachen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu beurteilen, einschließlich verschiedener Arten von Revisionen. Die hauptsächlichsten davon sind:

- Reaktive Revisionen: genauer in Abschnitt C2 behandelt; und
- Pro-aktive (Präventive oder selbst-initiierte) Revisionen, einschließlich;
- Revisionen aus eigener Initiative des Aufsichtsbeamten, meist in der Nachbarschaft der besichtigten Unternehmen oder Baustellen;
- Geplante Revisionen
- Kampagnen; und
- System-Revisionen, d.h. Audits von Arbeitsschutzmanagementsystemen

Von den im Laufe der Bewertung besuchten Ländern schlossen wir, dass, während die Staaten Ansätze entwickelt haben, die darauf gezielt sind, eventuelle Mängel oder Fehler von Sicherheit und Gesundheitsschutz an Arbeitsplätzen aufzudecken, schließen sie auch in kleinerem oder größerem Maß eine Bewertung des Managementsystems des Arbeitgebers mit ein. Diese "Management Audits" legen ihren Schwerpunkt unter anderem auf eine genaue Überprüfung der Risikobeurteilungen des Arbeitgebers, wie nach Teil 5 des Arbeitsschutzgesetzes gefordert, ergänzt durch Besprechungen über die Managementmaßnahmen, die Aufgabendelegierung, Wissen und Fachkenntnis und weitere dem Arbeitgeber verfügbare Mittel, sowie Art und Ausmaß der von internen und externen Experten gebotene Unterstützung.

Teammitglieder hatten Gelegenheit, ein oder mehrere Management Audits – oder Teil eines Audit - im Laufe der Evaluation zu beobachten. Diese System-Revisionen wurden entweder im Zuge eines geplanten Besichtigungsprogramms, einer besonderen Kampagne oder auf Aufforderung der Aufsichtsbeamten selbst vorgenommen, und dabei verwendeten die Aufsichtsbeamten gewöhnlich Checklisten, (die entweder die Inspektoren für sich selbst zusammengestellt hatten) oder, jedoch seltener, von der Aufsichtsbehörde aufgestellte Leitfäden.

Da es den Aufsichtsbeamten überlassen ist, ob sie ein Management Audit vornehmen wollen oder nicht, ist es leicht möglich, dass eine Revision, die mit einem begrenzten Ziel beginnt, sich zu einem Audit oder einer Bewertung des Managementsystems entwickelt.

Die gelieferten Beweise und unsere Beobachtungen bei den Evaluationen brachten uns zu der Schlussfolgerung, dass die Aufsichtsbeamten die notwendigen Fachkenntnisse, Kompetenzen, Befugnisse und Vollmächte zur Ausführung dieser Aufgaben hatten.

Nicht so offensichtlich hingegen waren die Kriterien, nach denen die Leistung der Arbeitgeber bewertet wurde. Die wesentliche Voraussetzung zu einem solchen Ansatz ist das Vorhandensein von festgesetzten objektiven Standards für gute Praxis von Sicherheitsmanagement und eindeutige Leitfäden für Sanktionsmaßnahmen bei bedeutenden

Versäumnissen oder Nichteinhaltung. Standards für gute Praxis wurden weder vor, während oder nach der Evaluation identifiziert, noch wurde unsere Aufmerksamkeit auf sie gelenkt, und das Zögern der Aufsichtsbeamten, Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen, war wiederum sehr offensichtlich.

Als Resultat kamen wir zu der Ansicht, dass sich viele Unternehmen zu sehr auf die Aufsichtsbeamten/-behörden verlassen; durch Aufschieben oder Verzögerung der angemessenen Managementmaßnahmen und –Strukturen, bis sie von den Aufsichtsbeamten dazu aufgefordert wurden. In Fällen, wo eine Sanktion voll gerechtfertigt gewesen wäre – anhaltendes und wiederholtes Nichteinhalten der Vorschriften – verhängten die Inspektoren keine Sanktionen, sondern übernahmen faktisch Mitverantwortung für die Situation, indem sie zustimmten, weitere Informationen und Beratungen bereitzustellen, und dem Betrieb einen weiteren zeitlichen Rahmen einzuräumen. Dies wiederum reflektiert den weitverbreiteten Vorzug eines beratenden Ansatzes sowohl der Arbeitsbehörden als auch der einzelnen Aufsichtsbeamten.

Der Mangel an Benchmarks für gute Praxis, von Beurteilungsgrößen und Anleitungen für die Aufsichtsbeamten über die Ausführung ihrer Sanktionsvollmachten zusammen mit dem beobachteten weitverbreiteten Zögern, die vorhandenen strafrechtlichen Sanktionen auszuüben, sind Bedenken erregend. Diese Punkte verstärken die vorangegangene Stellungnahme.

## **E2 – Sanktionsmöglichkeiten**

Nach Beendigung ihrer Anfangsausbildung verfügen die Aufsichtsbeamten über weitreichende Verfügungs- und Gesetzesgewalten – siehe Abschnitt B2. Unter diesen befinden sich weitreichende Sanktionsmöglichkeiten einschließlich:

- Mündliche Warnungen, schriftliche Warnung oder Sanktionsbescheide, gegen die kein Berufungsrecht besteht;
- Gesetzliche Verfügungen mit der Möglichkeit von Berufung;
- Bußgeld;
- Einstellen gewisser Arbeitstätigkeiten in Fällen von Gefahr im Verzug und
- Im Falle eines Vergehens gegen die öffentliche Ordnung die Auferlegung einer Warnung ohne Geldstrafe, oder einer Meldung der Zuwiderhandlung an den Staatsanwalt.

Außerdem sind alle Straftaten an die Staatsanwaltschaft zu melden, jedoch, wenn wir das System richtig verstehen, haben die Aufsichtsbeamten wenig oder keinen Einfluss auf und keine Beteiligung an der Entscheidung, strafrechtlich zu verfolgen oder auf die Durchführung der strafrechtlichen Verfolgung.

Trotz der Verfügbarkeit von weitreichenden Gesetzesgewalten betrachteten die Aufsichtsbeamten, fast ohne Ausnahme, die Anwendung von formellen Sanktionen als den ziemlich letzten Ausweg in einer Folgereihe von graduierten Maßnahmen, in deren Ausführung von den Aufsichtsbeamten logischerweise die Anwendung des Prinzips der „Angemessenheit“ erwartet wird; d.h. dass sie keine strengere Maßnahmen auferlegen, als es der Umstände gemäß nötig ist. Uns wurde versichert, dass, sollte ein Arbeitgeber den Anforderungen des Aufsichtsbeamten nicht nachkommen wollen oder im Falle von ernsthaften Mängeln würde er/sie nicht zögern, offizielle Prozesse einzuleiten.

Es wurde eingewendet, dass gemäß deutscher Rechtsprechung offizielle Prozesse nur in Fällen von eindeutigem und erheblichem Nichtnachkommen eingeleitet werden können und da die Umsetzung von Arbeitsschutzmanagementsystemen keine rechtsverbindliche

Verpflichtung sei, können mangelhafte Managementfunktionen nicht gesetzlichen/richterlichen Sanktionen unterlegen sein. Wir erkennen das an, möchten jedoch erwidern, dass durch ein bedeutendes Unterlassen eines Arbeitgebers, wie zum Beispiel die Unterlassung, eine anfängliche Risikobeurteilung acht Jahre nach dem Inkraftsetzen der gesetzlichen Verfügungen zu unternehmen, ist, oder sollte, doch einer gewissen formellen vollziehbaren Anordnung unterliegen, anstatt eine Grundlage für zukünftige Besprechungen und weitere Beratungen darzustellen.

Dennoch wurden uns zu keinem Zeitpunkt schriftliche Leitfäden oder Kriterien vorgelegt, welche Sanktionen unter gewissen Umständen gerechtfertigt wären. Wie in Abschnitt C1.2 schon bemerkt, stellten wir eine beträchtliche Abneigung von Seiten der Arbeitsaufsichtsbeamten, sich auf gesetzliche Verfügungen zu berufen, fest: Gerechtfertigt durch die Einwendungen, dass der rechtliche Vorgang schwerfällig und zeitaufwändig wäre und nicht in einen modernen gesetzlichen Rahmen passte.

Wir haben an anderer Stelle zu unseren Beobachtungen, dass ein einheitliches und weit verbreitetes Zögern auf allen Ebenen des deutschen Arbeitsaufsichtssystems besteht, strafrechtliche Sanktionen auszuüben, Stellung genommen – eine von den verfügbaren Sanktionsdaten unterstützte Ansicht – anstatt dessen wird Beratung und Information vorgezogen und in vermindertem Maß zivilrechtliche Sanktionen (mit oder ohne damit verbundene Geldstrafen). Aus diesem Grunde glauben wir, dass die Anzahl von Sanktionen im allgemeinen, und von strafrechtlichen Verfolgungen mit Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Deutschland im besonderen, niedrig ist: sowohl als absolute Zahl als auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten. Forschungen in Europa und anderswo deuten an, dass die Androhung einer vollziehbaren Anordnung eine erheblicher Anstoß ist, um ein Nachkommen zu sichern.

Alle Mitgliedstaaten stehen der Herausforderung gegenüber, einen Ansatz zu entwickeln, der eine Ausgewogenheit von Anregung, Unterstützung und Sanktionen reflektiert, die das Vertrauen von Regierung und Industriestakeholdern besitzt, und die den Common Principles nachkommt. Angesichts der Tatsache, dass jedes moderne Vorschriftensystem eine Vielzahl von Ansätzen benötigt, um ein Einhalten anzuregen und zu sichern, stellen wir in Frage, ob Deutschland gegenwärtig den Common Principles nachkommt.

### **E3 – Verbindungen zu anderen Aufsichtsbehörden**

Das deutsche Arbeitsaufsichtssystem ist ein duales System, an dem sowohl die Länder als auch die Berufsgenossenschaften beteiligt sind, die ihre eigenen Inspektoren, die Technischen Aufsichtsbeamten, (TAB) berufen, die ähnliche Befugnisse besitzen. Obwohl uns das Gegenteil versichert wurde, besteht ein beträchtlicher Spielraum für Überlappung und Verwirrung. Unserer Meinung nach besteht ein Mangel an Eindeutigkeit und die Unterschiede und Kompetenzen sollten definiert und geklärt werden, nicht nur für die Aufsichtsbehörden sondern auch für die Industriestakeholder.

Liaison zwischen den beiden Systemen besteht sowie örtlich als auch auf nationaler Ebene, wie durch die Arbeit des LASI bewiesen, wo die beiden Systeme zusammenkommen und mit den Sozialpartnern zusammenwirken, um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu unterstützen.

Kooperation mit anderen Regierungsorganen unterliegt der Gesetzgebung des Staates. In manchen Ländern ist die Aufsichtsbehörde mit Organen für Verbraucherschutz bzw. Umweltschutz integriert und in jedem Bundesland wirkt die Aufsichtsbehörde nach Bedarf mit den öffentlichen Gesundheitsämtern und den Notdiensten zusammen.

## **E4 – Effektivität der bestehenden Gesetze**

Die Wirksamkeit der Gesetzgebung ist unlösbar mit ihrer Vollziehbarkeit verbunden (siehe auch E2). Die Gesetzgebung selbst ist eine Kombination von neueren "zielorientierten" Vorschriften und von herkömmlicheren, auf die Technik gestützten Vorschriften. Jüngere Vorschriften berücksichtigen in hohem Maß und sind konsistent mit einem EU-weitem Ansatz zur Förderung und Sicherung von Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Wie schon erwähnt, können die Aufsichtsbeamten weitgehend nach eigenem Ermessen entscheiden, ob sie ihre formellen Vollzugsbefugnisse ausüben oder nicht. Es liegt nichts Außergewöhnliches darin, dass das deutsche System Ermessen gestattet. Die Außergewöhnlichkeit liegt jedoch in der anscheinenden Abwesenheit von Beurteilungsgrößen oder anderen Richtlinien, unter deren Voraussetzung dieses Ermessen ausgeübt wird, und dass aus diesem Grunde das Sanktionsniveau in der Praxis sehr gering ist.

In diesem Hinblick beobachteten wir eine große Unterschiedlichkeit in den Schwerpunkten der Revisionen und den Ansätzen zur Erzielung des Nachkommens. Zum Beispiel waren der Schwerpunkt auf und die Umsetzung eines Risikobeurteilungskonzeptes sehr unterschiedlich. Einerseits bildete es die Basis und Struktur der ganzen Arbeitsaufsicht, andererseits wurde es gar nicht erwähnt, wo die Aufsichtsbeamten es stattdessen vorzogen, herkömmlichere „Rundgang /fehlersuchende“ Arten von Betriebsbesichtigungen vorzunehmen.

In Anbetracht der Unausgewogenheit zwischen den reaktiven und pro-aktiven Komponenten der Arbeitsprogramme der Aufsichtsbeamten und dem Ermessensausmaß bezüglich der Aufzeichnungs- / Berichterstattungsfragen, sind wir der Meinung, dass ungenügend Beweise dafür bestehen, ob die Gesetzgebung auf wirksame Weise durchgeführt wurde oder nicht. Stattdessen würden wir in Frage stellen, ob die relativ hohe Anzahl von Beschwerden, die den örtlichen Aufsichtsbehörden mitgeteilt werden, die Anzahl von Nichteinhalten der Arbeitsschutzvorschriften reflektiert.

## **E5 – Aufbereitung von Information für die Arbeitsgeber und Beschäftigtenvertretungen**

Der Gesetzgebung gemäß müssen die Aufsichtsbeamten dem Arbeitgeber und den Betriebsvertretern unmittelbar Angaben zugehen lassen, sie müssen auf Anfrage ihre Bescheide und Schlussfolgerungen rechtfertigen, und ihnen die Gelegenheit zur Fragestellung, sowie zur Klarstellung von Unsicherheiten gewähren. Die Ergebnisse der Revision werden normalerweise in der Endbesprechung zusammengefasst, sowie die Übereinkommen über zukünftige Handlungen und dafür bestimmte Termine.

Zuzüglich wird in manchen (jedoch nicht allen) Bundesländern verlangt, dass der/die Aufsichtsbeamte/in eine Abschrift jedes Berichtes, den er/sie nach einer Inspektion an den Arbeitgeber sendet, den/dem Betriebsvertreter(n) zustellt. Die Revisionsschreiben haben alle notwendigen Informationen zu enthalten, es wurde uns jedoch mitgeteilt, dass, sollte der Arbeitgeber noch Fragen haben, der Aufsichtsbeamte zusätzliche Beratungen über die Durchführungen der Gesetzgebung abgeben würde. Da es den Aufsichtsbeamten überlassen bleibt, ob sie ein Revisionsschreiben überhaupt schreiben oder nicht – was anscheinend öfters nicht der Fall ist – ist es schwierig, festzustellen, wie einheitlich oder wirksam diese Anforderung ausgeführt wird.

Obwohl die Betriebsvertretungen an allen Unfalluntersuchungen beteiligt sein sollten, hatten wir wenig Gelegenheit, Untersuchungen zu beobachten oder andere Beweise auf diesem Bereich zu erhalten, auf welche wir eine Entscheidung gründen könnten.

Wie zu erwarten ist, ist der Kontakt zwischen Aufsichtsbeamten und Arbeitgebern oder ihren Vertretern im allgemeinen gut, nicht zuletzt da Besichtigungen oft nach vorheriger Ankündigung stattfinden. Wie im Vorangegangenen schon erwähnt, ist der Kontakt zwischen Aufsichtsbeamten und Beschäftigten unterschiedlich und in manchen Fällen, überraschenderweise, nicht vorhanden.

## E6 - Schlussfolgerungen

- Aufsichtsbeamte verfügen über die rechtlichen Befugnisse und Kompetenzen für ihre Aufgaben. Wir hatten jedoch Bedenken, dass diese Befugnisse weder routinemäßig noch weitgehend ausgeübt werden.
- Es gab zwar Beweise eines systematischen Ansatzes für die Bewertung der Organisation des Arbeitgebers und Maßnahmen zur Sicherung von Arbeits- und Gesundheitsschutz, es bedarf jedoch weiterer Bemühungen, um geeignete Bewertungskriterien für gute/beste Praxis im Sicherheitsmanagement zu entwickeln, fördern und durchzuführen.

Wir sind jedoch der Überzeugung, dass die vorausgesetzten Gegebenheiten für eine solche Aufgabe, nämlich Zugang zu geeigneten Forschungsmöglichkeiten, -Anlagen und internationalen Informationsquellen, die leichte Verfügbarkeit von wirkungsvollen Einrichtungen zur Beratung und Information der Industrie sowie angemessene Gesetzgebung vorhanden sind. Unabhängige und objektive Beratung ist leicht erhältlich von der ILO (Leitfaden für Arbeitsschutzmanagementsysteme: siehe ILO-OSH 2001), SLIC, anderen Mitgliedstaaten, sowie anderen zuständigen Stellen.

- Wir fanden eine weitverbreitete und konsistente Annahme, dass die Bereitstellung von Beratung und Information wirksamer ist und der Ausübung von strafrechtlicher Sanktionen vorzuziehen. Sie ergänzen sich natürlich gegenseitig, jedoch, wie besprochen, sowohl die Balance wie auch die Anzahl von Sanktionen, der Ermessensspielraum der Aufsichtsbeamten in der Ausübung ihrer Befugnisse bei gleichzeitigem Fehlen einer verbindlichen Methodologie zu deren Ausübung, geben Ursache zu Bedenken.

Die Zuweisung von Zuständigkeit für besondere Unternehmen/Betriebe/Organisationen an die einzelnen Aufsichtsbeamten ist im Prinzip kein Problem, könnte dies aber in der Praxis sein. In Schwerin, wo wir beobachteten, dass längere Arbeitswesenheiten vorkamen, z.B. Mutterschaftsurlaub oder langandauernde Krankheit usw., wurde die Zuständigkeit während der Abwesenheit bevor der Rückkehr des betreffenden Aufsichtsbeamten nicht immer jemandem anders zugeteilt.

- Mit Ausnahme eines Besuches in Hessen fand das Team wenig Anzeichen von Teamarbeit, d.h. Zusammenwirkung der Aufsichtsbeamten, sogar im selben Büro. Wir gewannen den sehr starken Eindruck, dass die Aufsichtsbeamten im Allgemeinen unabhängig und isoliert arbeiten. Falls dies zutrifft, würde dies ein bedeutendes Hindernis für Erfahrungsaustausch und anhaltende fachliche Entwicklung darstellen.

## **F – ORGANISATIONALE ASPEKTE**

**Die Benchmarks für die Beurteilung sind in Artikel 5 der Gemeinsamen Grundsätze für Arbeitsaufsicht angegeben.**

### **F1 - Organisation von Arbeits- und Gesundheitsschutzinspektionen**

#### **Organisation und Struktur**

Der Rahmen für die Arbeitsaufsicht ist in Teil B angegeben. Nach der Konstitution des Bundes (siehe Artikel 83 des Grundgesetzes) sind die Länder für die Umsetzung und Vollziehung der Bundesgesetze über Arbeits- und Gesundheitsschutz durch die Arbeit der ernannten Arbeitsschutzbehörden zuständig. Im allgemeinen gehören diese Behörden, die Gewerbeaufsichtsämter sowie die Aufsichtsbehörden, zur Verwaltung der Bundesländer. Obwohl Organisation und Struktur der Länder unterschiedlich ist, sind die Arbeitsaufsichtsämter einem zuständigen Staatsministerium unterlegen, entweder dem Wirtschafts-, Arbeits- oder Sozialministerium.

Obwohl jedes Bundesland die Gestaltung der Arbeitsaufsicht selbst entscheiden kann, sind die Grundsätze und die Tätigkeiten der einzelnen Aufsichtsbehörden sehr ähnlich und in den meisten Fällen, ausgenommen einiger der kleineren Stadtstaaten, werden sie durch eine Reihe von regionalen oder lokalen Stellen betrieben. Die Unterschiede befinden sich in dem genauen Aufbau ihrer einzelnen Organisationen und ihrer Struktur.

Außer den Arbeitsaufsichtsämtern der Länder spielen die gesetzlichen Unfallversicherungsträger, die Berufsgenossenschaften (BG) eine bedeutende Rolle in der Überwachung von Arbeits- und Gesundheitsschutz.

#### **Rollen und Zuständigkeiten**

Unter Berücksichtigung der konstitutionellen Einschränkungen sind wir jedoch der Meinung, dass die Unfähigkeit der Bundesregierung, eine zentrale Koordination auszuüben (wenn auch nicht Leitung und Überwachung) eine grundlegende Ursache zu Bedenken darstellt, wenn man dies im Zusammenhang mit den Gemeinsamen Grundsätzen der Aufsichtsbehörden betrachtet.

Wir haben uns an anderer Stelle über mangelnde Konsistenz in einer Anzahl von Bereichen geäußert, einschließlich strategische und Arbeitsplanung, sowohl auf Bundes-, Länder- und Lokalebene, über den begrenzten Informationsaustausch und über die Priorisierung und Anzielung von Arbeitgebern zur Handlung. Die Bedenken über mangelnde Koordination und Konsistenz berufen sich besonders auf die Vorgehensweise bei nationalen und multinationalen Unternehmen und Organisationen, auf die Anwendung von Sanktionen und die Verfahren für die Ausstellung von Revisionschreiben. Wie in Teil E bemerkt, fanden wir bei den im Zuge der Evaluation besuchten Landesbehörden wenig Anzeichen einer Top-Down Lenkung für die Anwendung von Gesetzgebung und Berichterstellung der Aufsichtsbeamten. Das gleiche traf auf den LASI zu.

#### **Planung**

In vollständiger Abwesenheit eines nationalen Planes für Sicherheit und Gesundheitsschutz, werden in den Bundesländern jährliche (oder zweijährliche) Arbeitspläne aufgestellt. Ein häufiges Kommentar zu den Planungssystemen der Länder war das Ausmaß an Ermessen, über das die einzelnen Aufsichtsbeamten bei der Planung ihrer Arbeit verfügten.

Obwohl Beweismaterial für eine begrenzte Top-Town Prioritätensetzung und Arbeitsprogramme vorgelegt wurde – die hauptsächlich von den Empfehlungen des LASI an die AMSK stammte, wie im Falle der INQA und Bauwirtschaftsinitiativen, - erstreckte es sich nicht auf die Durchführung (Lieferung), die im Großen und Ganzen dem örtlichen Ermessen überlassen war.

Dieses Bottom-Up Planungssystem, das sich in den einzelnen Arbeitsplänen widerspiegelte, war im Allgemeinen eine Kombination von reaktiven Prioritäten und Themen, einschließlich:

- Zulassungstätigkeiten (z.B. Benachrichtigungen von neuen Unternehmen)
- Zentralen Prioritäten und Kampagnen z.B. schwangere und stillende Frauen, Bauwirtschaft usw. und
- Untersuchung von „ernsthaften“ Unfällen – obwohl es keine eindeutige, konsistente Richtlinie dafür gab, was „ernsthaft“ bedeutete

wo die übrige Zeit auf örtlich bestimmte Prioritäten, Probleme und Themen angewendet wurde.

Mit Ausnahme von Hessen, stützten diejenigen Aufsichtsbehörden und –stellen, die doch versuchten, die Planungsfunktion zu koordinieren und integrieren, ihre aktuellen Arbeitspläne zum Großteil auf vergangene Leistungen, d.h. Resultate von vergangenen Jahren beeinflussten weitgehend die aktuellen Arbeitspläne. Dies ist ein sehr traditioneller Planungsansatz, der wenig Gebrauch von Unternehmens- oder individuellen Leistungszielen macht.

## **F2 – Qualifikationen und Kompetenzen der Aufsichtsbeamten**

Jedes Bundesland wirbt seine eigenen Aufsichtsbeamten auf jeder und auf allen der drei Ebenen an, nämlich den:

- Mittleren
- Gehobenen; und
- Höheren

Beamten dienst, für den die Mindestqualifizierungen (akademische bzw. berufliche) in ganz Deutschland die gleichen sind. Einsteigung auf der mittleren Ebene fordert, dass die Bewerber mindestens entweder einen Meisterbrief oder ein Technikerzeugnis besitzen; für die gehobene Ebene wird ein Abschlusszeugnis einer Berufsfachschule und für die höhere Ebene ein Universitätsabschluss in Wissenschaft, Ingenieurwesen oder Medizin. Außerdem sollten zukünftige Aufsichtsbeamten entsprechende Industrieerfahrungen in ihrem technischen Fach haben.

In den letzten Jahren haben die Bundesländer auch eine Anzahl von Psychologen und Soziologen angeworben, um ganz besonders die Herausforderungen der entstehenden und immer mehr bedeutsamen arbeitsbedingten Probleme, z.B. Ergonomie und Stress, anzugehen.

## **F3 – Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbeamten**

Aufsichtsbeamte sind Staatsbeamte und Vertreter der Regierung und als solche an die auf die Beschäftigung im Beamten dienst zutreffenden Bedingungen gebunden. Unter anderem gewährt ihnen dieser ihre Unabhängigkeit und hindert sie daran, aus ihrer offiziellen Stellung



Vorteil zu ziehen zur Förderung eines Privatinteresse für finanziellen Gewinn oder offizielle Informationen für Privatzwecke oder andererseits zu verwenden.

#### **F4 – Gestaltung der Aus- und Fortbildung der Aufsichtsbeamten**

Die Aus- und Fortbildung der Aufsichtsbeamten nach der Einstellung ist, wie andere Aspekte des Arbeitsaufsichtssystems auch, in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich, sie berücksichtigt ihre entsprechende Verwaltungskultur, Traditionen, wirtschaftliche und industrielle Faktoren. Die hauptsächlichen Ausbildungsstellen sind die Länderbehörden, wie der "Länderausschuss für Arbeits- und Gesundheitsschutz", obwohl der Name von Land zu Land verschieden sein kann, z.B. Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik in Bremen und Landesanstalt für Arbeitsschutz (LAfA) and Staatliches Amt für Arbeitsschutz" (StAfA) in Nordrhein-Westfalen. Weiteres Schulungsmaterial und Ausbildung sind durch die BAuA erhältlich.

Die Berufsausbildung der Aufsichtsbeamten ist jedoch in jedem Bundesland ziemlich gleich, sie sind auf die Anforderungen der drei Anwerbungsgrade zugeschnitten. Sie besteht aus einen vorgesetztem Trainingsprogramm und dauert ungefähr zwei Jahre. Zum Programm gehören:

- Formelle theoretische Ausbildungszeit
- Praktische Ausbildungszeit, während der sie ihre Kenntnis anwenden und Erfahrung sammeln, ergänzt und unterstützt durch
- Formelle Prüfung.

Weitere Kurse zur Weiterbildung von technischen, juristischen und fachlichen Kenntnissen sind intern im Laufe ihrer Karriere möglich. Im Jahre 2004 plante zum Beispiel der LAfA 53 Ausbildungskurse mit einer Dauer von bis zu drei Jahren für 12 – 60 Teilnehmer. Viele dieser Kurse werden regelmäßig organisiert und veranstaltet.

Außerdem wird den Aufsichtsbeamten die Möglichkeit zur Vertiefung ihres Fachwissens und ihrer Kenntnisse und zum Erfahrungsaustausch geboten durch Beteiligung an technischen Arbeitsgruppen; dies ist besonders an diese gerichtet, deren Spezialisierungen und Fachgebiete besonders gefragt wird, bzw. diese, die analytische und Messgeräte bei ihrer Arbeit verwenden.

Aufsichtsbeamte, die innerhalb einer Behörde ihren Job wechseln, müssen an einem Auffrischkurs teilnehmen. Obwohl die Datenschutzverordnungen die Manager davon abhalten, angemessene und genaue Aufzeichnungen der Leistungen der Aufsichtsbeamten zu führen, wird die Leistung der Aufsichtsbeamten dreijährlich förmlich beurteilt, aber genau wie, wurde nicht geklärt.

#### **F5 – Dokumentation der Fortbildung**

Während der Fortbildung der Aufsichtsbeamten wird Dokumentation über die Ausbildung erstellt. Diese wird ergänzt durch Personalunterlagen, die Angaben über die Ausbildungs- und beruflichen Qualifikationen des betreffendes Aufsichtsbeamten, Spezialisierung(en) und eventuelle vollendete Fortbildung.

## **F6 – Unterstützung durch Experten**

Wie bei allen anderen Themen sind die Maßnahmen und Organisation für professionelle Unterstützung der „Front-Line“ Aufsichtsbeamten von Land zu Land verschieden. In manchen Fällen wird Unterstützung von Experten in der Aufsichtsbehörde selbst gewährt – ein Beispiel davon wurde bei einer Besichtigung in Hessen beobachtet - in anderen wird sie von Experten im Ministerium oder niedrigeren Ebenen erbracht, die in Einzelfällen um Unterstützung gebeten werden können. In Nordrhein-Westfalen wiederum wird zur Zeit die Inspektion auf Programmarbeit gestützt, wo die Inspektionen nach bestimmten Themen/Arbeitsbereichen/Gebieten von zugeordneten Teams von Aufsichtsbeamten vorgenommen werden, die die nötigen Fachkenntnisse besitzen.

Staatliche Arbeitsärzte, die, obwohl sie eng mit den Aufsichtsbeamten zusammenwirken, unabhängig organisiert sind, bieten den Aufsichtsbehörden die nötige medizinische und arbeitsärztliche Unterstützung.

Zusätzliche technische Information und Unterstützung ist von dem BAuA durch Kooperation der Länder und durch Zugriff auf Spezialliteratur und das Internet erhältlich.

Eine der Konsequenzen des Mangels an einem strategischen Top-Down Ansatz zur Planung und das sich daraus ergebene Nichterstellen von Zielen bzw. Prioritäten ist, dass es keinen sichtbaren Weg gibt, auf dem das gehobene Management eine betriebswirtschaftliche Übersicht über die vorhandenen Fachkenntnisse, d.h. die von den Aufsichtsbehörden geforderte Zusammensetzung der Ausbildungen/fachlichen Kompetenzen der Aufsichtsbeamten gewinnen können.

Da der Ansatz zur Anwerbung und Bewerbung von Aufsichtsbeamten in den Ländern nicht einheitlich ist, können die Ergebnisse völlig verschieden sein. Einerseits sah das Team hochqualifizierte Aufsichtsbeamte mit Ausbildung in Mikrobiologie und genetischer Modifikation, die die Routineüberwachung in der landwirtschaftlichen Industrie vornahmen, während andererseits qualifizierte Chemiker/chemische Ingenieure nicht nur als zugeordnete Fachleute für die Arbeitsaufsicht in der chemischen Industrie eingesetzt wurden, sondern auch bei der Routineüberwachung von gewöhnlichen mit Chemie verwandten Tätigkeiten, z.B. Aufbewahrung und Verwendung von brennbaren Stoffen in der allgemeinen Herstellindustrie.

Außerdem beeinträchtigt die Trennung und Organisation der Aufsichtsbehörden nach Ländern den effizienten und effektiven Einsatz von selteneren Disziplinen und Fachkenntnissen. Die Anwerbung, Einstellung, Placierung und der Einsatz von Aufsichtsbeamten mit Ausbildung in den psychosozialen Fächern zum Beispiel ist nach Ländern sehr unterschiedlich. Es gab wenig oder keine Anhaltspunkte dafür, dass solche spärlich vorhandenen Ressourcen gemeinsam finanziert, bereitgestellt oder von Aufsichtsbehörden gemeinsam eingesetzt wurden.

## **F7 – Fortbildung der Experten**

Bei ihrer Einstellung besitzen die Experten die vorausgesetzte akademische bzw. berufliche Ausbildung, die von ihren entsprechenden Ressorts benötigt wird. Wir waren im Zuge der Evaluation nicht imstande, genauer festzustellen, ob möglicherweise nach Einstellung eine Weiterbildung erforderlich war oder angeboten wurde. Wir wurden jedoch über Gelegenheiten zu laufender fachlicher Weiterbildung durch Meetings und technische Arbeitsgruppen informiert, obwohl nicht geklärt wurde, wie oft diese in der Praxis stattfanden.

## F8 – Befugnisse der Inspektoren

Die von den Bundesländern beschäftigten Inspektoren haben weitreichende Befugnisse, die ihnen nach dem Arbeitsschutzgesetz und damit verbundenen Gesetzgebung zugesprochen sind, einschließlich sind sie befugt:

- Während Betriebs- und Arbeitszeiten Betriebsstätten, Geschäfts- und Betriebsräume zu betreten, sowie geschäftliche Unterlagen anzusehen;
- Betriebsanlagen, Arbeitsmittel und persönliche Schutzausrüstungen zu prüfen, sowie Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe;
- Messungen vorzunehmen und insbesondere arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren festzustellen und zu untersuchen, auf welche Ursachen ein Arbeitsunfall, eine Berufskrankheit oder ein Schadensfall zurückzuführen ist;
- Die Begleitung durch den Arbeitgeber oder eine von ihm beauftragte Person anzufordern;
- Sanktionsanordnungen auszustellen zum Treffen von bestimmten Maßnahmen zur Abwendung oder Minderung einer besonderen Gefahr, sollte der Arbeitgeber nicht seinen gesetzlichen Pflichten nachkommen. In solchen Fällen wird dem Arbeitgeber im allgemeinen zur Ausführung der Anordnung eine angemessene Frist gesetzt. Diese Anordnungen sind schriftlich auszustellen und eine Abschrift ist an den Betriebsrat zu senden. Der Arbeitgeber hat das Recht, bei der Aufsichtsbehörde eine Berufung gegen eine Anordnung einzulegen, die dann aufgehoben wird, außer sie ist für sofort vollziehbar erklärt;
- Wenn Gefahr im Verzug ist, müssen Anordnungen für sofort vollziehbar erklärt werden. Das kann bedeuten, dass Arbeit ausgesetzt werden muss, eine Maschine oder ein Arbeitsmittel außer Betrieb gesetzt werden, oder die weitere Verwendung eines Stoffes untersagt werden. In solchen Fällen haben Arbeitgeber ein Berufungsrecht an die Verwaltungsgerichte, um die Anordnung bei schwebendem Berufungsverfahren aufzuheben;
- Bußgelder für Ordnungswidrigkeiten aufzuerlegen. Die Höhe eines Bußgeldes wird von gesetzlichen Grenzen bestimmt und von der Entscheidung, ob die Zuwiderhandlung vorsätzlich oder unbeabsichtigt fahrlässig war. Ein wirtschaftlicher/finanzieller oder geschäftlicher vom Arbeitgeber aus der Ordnungswidrigkeit gewonnener Vorteil sollte bei der Festsetzung des Bußgeldes mit in Betracht gezogen werden. Der Arbeitgeber hat wiederum ein Berufungsrecht, das, falls es abgelehnt wird, einem Bezirksgericht zu einem weiteren Urteil vorgetragen werden kann;
- Herstellern oder Einführern zu untersagen, Arbeitsmittel oder Maschinen auf den Markt zu bringen oder auszustellen, die von Aufsichtsbeamten als unsicher angesehen werden (im Hinblick auf die Anforderungen der entsprechenden Gesetzgebung für Arbeitsmittel bzw. Produktsicherheit);
- Der Staatsanwaltschaft Fälle zu melden, bei welchen der Verdacht einer kriminellen Zuwiderhandlung besteht; und
- Die Unterstützung der Polizei anzusuchen, wenn sie in der Ausübung ihrer Befugnisse gehindert werden.

Wir wurden davon in Kenntnis gesetzt, dass die von den Berufsgenossenschaften beschäftigten Technischen Aufsichtsbeamten TAB ungefähr die gleichen Befugnisse besitzen, die aus dem Sozialgesetzbuch hervorgehen. So stellten wir fest, dass diese ebenso Sanktionen und Geldbußen für Zuwiderhandlungen der gesetzlichen Unfallverhütungsvorschriften auferlegen können und dass Berufungsverfahren über das Verwaltungsgericht vorhanden wären.

Gemäß unseren Beobachtungen ist es nicht so sehr eine Frage, ob die Aufsichtsbeamten genügend Befugnisse und Sanktionen besitzen, um ein Nachkommen zu sichern, sondern mehr ihre Einstellung zu ihrem Gebrauch – organisationsbedingt sowie von Seiten der

einzelnen Aufsichtsbeamten – und die Häufigkeit, mit der sie ausgeübt werden. Vom BMWA erhaltene Informationen über die Häufigkeit von Sanktionen der dreijährigen Zeitspanne von 2000-2002 inklusive sind in Tafel 1 Teil B0.4 enthalten.

## **F9 - Schlussfolgerungen**

- Einsteiger bei den Aufsichtsbehörden besitzen die vorausgesetzte akademische bzw. berufliche Erfahrung, Kontaktfähigkeit und Praxiserfahrung zur Ausübung ihrer Tätigkeiten.
- Inspektoren scheinen von den Unternehmen und Organisationen, die sie besichtigen, unabhängig zu sein; es sollte jedoch mehr über Personalrotation bzw. Nachfolgeplanung nachgedacht werden.
- Der Professionalismus und die Kompetenz der Inspektoren wird nicht in Frage gestellt. Die Vorkehrungen für die grundlegende Ausbildung der Aufsichtsbeamten und anhaltende Weiterbildung, die von den meisten, wenn nicht allen Aufsichtsbehörden durchgeführt werden, scheint angemessen zu sein, d.h. geeignet und ausreichend zur Ausübung ihrer Tätigkeiten. Wir würden jedoch engere Zusammenarbeit und engeres Zusammenwirken empfehlen.
- Aufzeichnungen der Fortbildung der Inspektoren werden geführt.
- Obwohl die Vorkehrungen zwischen den Ländern unterschiedlich sind, haben die Aufsichtsbeamten im allgemeinen Zugang zu entsprechender fachlicher, technischer, wissenschaftlicher und weiterer Unterstützung, so dass sie ihre Tätigkeiten ausüben können.
- Obwohl wir zur Kenntnis nehmen, dass bei der gegenwärtigen föderalistischen Struktur keine Möglichkeit der Gründung einer zentralen oder nationalen Fachstelle besteht, sind wir jedoch der Meinung, dass eine Effizienzeinsparung und verbesserte Produktivität durch die Bereitstellung von relativ seltenen und teuren Fachspezialisierungen möglich wäre. In diesem Hinblick würden wir empfehlen, dass die eventuelle Einrichtung von Expertenposten durch gemeinsame Mittelbereitstellung einer oder mehrerer (benachbarten) Bundesländer erforscht werden sollte.
- Fachliche Unterstützungen im Ingenieurwesen, in Medizin und Wissenschaften stehen den Aufsichtsbeamten zur Verfügung. Nach ihrer Einstellung werden den Experten Gelegenheiten zur fortlaufenden fachlichen Fortbildung geboten.
- Die Inspektoren sind mit entsprechenden und genügenden Befugnissen zur Ausführung der ihnen zugewiesenen Pflichten versehen.

## **G – SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

### **G1 - Zusammenhang**

Diese Evaluation wurde zu einem Zeitpunkt vorgenommen, zu dem die Struktur und Organisation der Verwaltungen der Bundesländer – einschließlich der Maßnahmen zur Arbeitsaufsicht – in Deutschland selbst in Frage gestellt wurden und in einigen Fällen unter Review standen; bzw. wurden gerade oder in nächster Zukunft neu organisiert.

Wir haben in diesem Text absichtlich und ausdrücklich vermieden, darüber auszusagen, wie das deutsche System der Aufsichtsbehörden (am besten) neu organisiert werden könnte. Auf Anfrage sagten wir, und wir ergreifen diese Gelegenheit, unsere Überzeugung zu wiederholen, dass die Gemeinsamen Grundsätze der Arbeitsaufsicht (die Common Principles), die vom Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) aufgesetzt wurden – ein Exemplar ist in Anhang 2 beigelegt – einen angemessenen, unabhängigen und objektiven Benchmark darstellen, gegen den die gegenwärtigen Maßnahmen und eventuelle zukünftige Vorschläge bewertet werden können (siehe Fußnote<sup>1</sup>). Vergleichende Daten über Durchsetzung in den Mitgliedstaaten, die von SLIC gesammelt wurden, könnten ebenso sinnvoll für einen solchen Vorgang verwendet werden.

Bei dieser Evaluation hat das Team den Schwerpunkt auf die Bundes- und Ländereinrichtungen, Strukturen und Systeme, sowie ihre Durchführung der Gemeinsamen Grundsätze der Arbeitsaufsicht gelegt. Dabei haben wir zwangsläufig ihre Arbeitsumgebung zur Kenntnis genommen und erläutert, im Besonderen die Koexistenz und den Beitrag der Berufsgenossenschaften, der Krankenkassen und Sozialpartnerorganisationen.

### **G2 – Schlussfolgerungen**

Unserer Ansicht nach besitzt das deutsche System schon viele der Komponenten, die, wenn sie zusammen betrachtet werden, die Gemeinsamen Grundsätze der Arbeitsaufsichtsbehörden enthalten. Bundesgesetzgebung setzt die Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) und weitere EC Richtlinien über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz um. Umfassende, verlässliche, hochwertige Informationen und Beratung und Anleitung sind für sowohl für Arbeitgeber und Beschäftigte von den Gewerbeaufsichtsamtern, dem BAuA, den BG und anderen leicht erhältlich. Die Vorkehrungen und Anlagen für Forschung auf Bundes- und Industrieebene sind weitreichend und vorbildlich und angemessene Einrichtungen und Unterstützung, z.B. Stellen zur Vornahme von Analysen und technische Unterstützung, Informationstechnologie und Transport sind für Aufsichtsbeamte innerhalb der Länder vorhanden.

Wir sind der Meinung, dass der LASI mit engen Kontakten zur Bundesregierung sowie den Ländern das Potential zu einem sehr einflussreichen und machtvollen Forum besitzt und eine Einrichtung zur Förderung eines strategischeren und einheitlicheren Ansatzes zur Arbeitsaufsicht in ganz Deutschland darstellt. Um diese Rolle jedoch erfolgreich ausführen zu können, muss seinem Aufgabenbereich weitere Betrachtung geschenkt werden, sowie der Bereitstellung der nötigen Unterstützung, wie einem permanentem Sekretariat.

Wie in den anderen Mitgliedstaaten stehen die Aufsichtsbehörden einer kontinuierlichen Herausforderung einer Vielzahl von neuen und entstehenden Problemen gegenüber – nicht zuletzt den psychosozialen Problemen, verursacht durch die Einführung der neuen Techniken

---

<sup>1</sup> Die Evaluation wurde nach den SLIC Gemeinsamen Grundsätzen (Common Principles) der Arbeitsaufsichtsbehörden vom September 2004 durchgeführt. Es wird empfohlen, dass eine Bewertung der Maßnahmen für Arbeitsaufsicht in Deutschland nach den überarbeiteten bei der SLIC Plenarsitzung in Maastricht im November 2005 beschlossenen Gemeinsamen Grundsätzen durchgeführt wird.

und neuen Arbeitsweisen – wir fanden jedoch ermutigende Beweise eines entstehenden gemeinsamen Ansatzes zu diesen Problemen durch föderalistische Programme wie die INQA Initiative. Gleichmaßen wurde eine Betonung von arbeitsbedingten sozialen Problemen wie Mutterschutz in den an der Evaluation teilnehmenden Bundesländern festgestellt.

Die Organisation der Aufsichtsbehörden in den einzelnen Bundesländern und die Tendenz zur Bottom-Up Planung bedeutet, dass die Aufsichtsbeamten, die den lokalen Problemen sehr nahe stehen, bei der Aufstellung ihrer Arbeitspläne lokale Bedürfnisse berücksichtigen können. Ausnahmslos war das Team beeindruckt von der Kompetenz und dem Professionalismus der an der Evaluation teilnehmenden Aufsichtsbeamten – was sehr viel für die Maßnahmen für Schulung und berufliche Weiterbildung sagt – und bei ihrer Gründlichkeit der Vorbereitungen für Betriebsbesichtigungen und Inspektionen.

Wir haben jedoch durchweg Bedenken aufgeworfen über den Mangel an Koordination und Übereinstimmung sowie eines strategischen Ansatzes in gewissen Bereichen, besonders im Hinblick auf Planung, die Anwendung von Sanktionen (Durchsetzungsbefugnissen), im Hinblick auf Besichtigungsberichte und Aufzeichnungsweisen, sowie den Kontakt mit großen nationalen und multinationalen Betrieben und Konzernen, die in ganz Deutschland tätig sind. Unserer Meinung nach besteht die Möglichkeit, die Top-Down Lenkung durch den LASI bzw. die Länderbehörden selbst dieser und anderer Themen zu erhöhen.

Obwohl wir die konstitutionellen Einschränkungen anerkennen, sind wir jedoch der Meinung, dass Mangel an strategischer Aufsicht, zentraler Koordination (wenn nicht Direktion und Kontrolle) und Überwachung auf Bundesregierungsebene, wenn dies angesichts der Erwartungen der Kommission, den Gemeinsamen Grundsätzen und den Benchmarks für gute Praxis wie dem ILO Leitfadens, betrachtet wird, Gründe zur Besorgnis darstellen, die angepackt werden müssen.

Die Gemeinsamen Grundsätze (Common Principles) repräsentieren und setzen einen ganzheitlichen Ansatz zur Inspektion voraus, in dem Beratung und Information mit der Ausübung von Durchsetzungsbefugnissen ausgewogen ist; wo die Durchsetzung durch einen grundsätzlichen, strukturierten Ansatz vorgenommen wird, der von den Aufsichtsbeamten konsistent angewendet wird und von den Industriestakeholdern – Arbeitgeber und Beschäftigten- verstanden wird. Wenn ein Mitgliedstaat (aktiv oder passiv) wählt, die vorhandenen ihm verfügbaren rechtlichen Sanktionen nicht auf ausgewogene Art und Weise vollständig auszuüben, dann werden eine Anzahl der in den Common Principles aufgeführten Vorschriften, einschließlich besonders dem Bedarf einer Top-Down strategischen Planung, koordinierten Inspektionsplänen und Überwachungsvorkehrungen, überflüssig. Es können auch grundlegende Fragen über Freihandel und Wettbewerb aufgeworfen werden.

Die dem Team vorgelegten Beweise geben zu erkennen, dass in den jüngsten Jahren das deutsche System von einem, was früher ein relativ starrer, auf Durchsetzung gestützter Ansatz war, auf ein System übergegangen ist, das einen klar ausgedrückten individuellen (und vielleicht sogar einen institutionellen?) Vorzug für einen Inspektionsansatz aufweist, der sich mehr auf die Erstellung von Beratung und Anleitung stützt, als auf eine mehr ausgewogene Palette von Sanktionsmöglichkeiten. Dieser Ansatz wird noch untermauert durch Argumente, dass Beratung wirksamer als Sanktion sei und einem modernen Regulierungssystem angemessen wäre. Im Hinblick auf unsere gemeinsamen Erfahrungen sind wir davon noch nicht überzeugt.

Schwerpunkt auf und Betonung von Sicherheitsmanagementsystemen sowie in den Rechtsvorschriften als auch bei der Arbeitsaufsicht, übereinstimmend mit den Zielen und Aufgaben des Rahmengesetzes und weiteren Richtlinien über Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit wird anerkannt und willkommen geheißen. Wir glauben jedoch, dass noch weitere Tätigkeiten ausgeführt werden müssen, um Benchmarks für gute/beste Praxis sowie für

Beurteilungsgrößen und Anleitungen für die Inspektoren über den Einsatz ihrer Durchsetzungsbefugnisse aufzustellen.

Die föderalistische Struktur und ihre Wirkung auf des Arbeitsaufsichtssystem ist Voraussetzung, doch trotzdem glauben wir, das das Thema Informationsaustausch noch weitere Aufmerksamkeit verdient. Auf Makroebene richten sich unsere Bedenken auf den Informationsaustausch mit Hinsicht auf den Kontakt mit großen nationalen und multinationalen Unternehmen und Konzernen. Mangels eines zentralen Registers von und Daten über Unternehmen, gibt es nur begrenzte Möglichkeiten für eine Übersicht über die Leistung dieser Unternehmen, die an mehreren Orten in einem Bundesland oder in mehreren Bundesländern tätig sind. Der Spielraum für die Planung von integrierten unternehmerischen Ansätzen für diese Arbeitgeber ist daher begrenzt, während der Spielraum für unwirksamen und ineffektiven Einsatz der Inspektor-Ressourcen, Duplikation von Ansätzen und Aufwand, sowie die Kritik über Uneinheitlichkeiten maximiert wird; besonders wenn sie mit dem Ermessensspielraum der Inspektoren in der Ausübung ihrer Durchsetzungsbefugnisse und dem Mangel an Leitfäden oder Beurteilungsgrößen, wie bzw. wann sie ausgeübt werden sollten, verbunden sind.

Wie viele andere Themen ist dies ein Problem, mit dem sich die Mitgliedstaaten gegenwärtig auseinandersetzen; besonders im Zusammenhang mit Globalisierung und der Vergrößerung der EU. Wenn sie nicht schon bestehen, werden möglicherweise in Zukunft dadurch Bedenken über Freihandel und Wettbewerb nicht nur in der EU, sondern auch zwischen den Bundesländern aufwerfen: ein Bedenken, der sich in den Bemerkungen widerspiegelte, die einzelne Arbeitgeber und ihre Vertreter zum Team machten in Hinsicht auf Arbeits- und Ressourcenverdoppelung und den Mangel an Ansatzkonsistenz zwischen den Aufsichtsbehörden und den einzelnen Aufsichtsbeamten.

Auf Mikroebene haben wir Bedenken über die Fähigkeit der einzelnen Aufsichtsbeamten, Informationen zu teilen und auszutauschen, sowie gegenseitig von ihrer Erfahrungen zu lernen.

Das Fehlen von genormten oder integrierten DV-Strukturen zwischen oder sogar innerhalb der Länder ist ebenso ein Hemmnis zu effektiver Kommunikation, Kooperation und effizientem Arbeiten zwischen und innerhalb den Aufsichtsbehörden. Angenommen, dass die gegenwärtigen Arbeitsmethoden zur Zufriedenheit der Länder funktionieren, würden wir jedoch bemerken, dass ein mehr strategischer Ansatz zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Deutschland auf jeden Fall der Unterstützung von mehr integrierten gemeinsamen DV-Strukturen bedarf.

Abschließend, während wir überzeugt sind, dass geeignete Verfahren zur Beteiligung der Beschäftigten vorhanden waren, war es offensichtlich, dass diese nicht immer befolgt wurden. In manchen Fällen waren die Inspektoren sehr um Kontakt mit Gewerkschaften bzw. anderen Betriebsvertretungen bemüht, in anderen fand während den Besichtigungen überhaupt kein Kontakt statt.

### **G3 - EMPFEHLUNGEN**

Im Hinblick auf die vorangegangenen Ausführungen möchten wir die Empfehlungen aussprechen, dass:

- 1.- Unter Berücksichtigung konstitutioneller Einschränkungen die Mitgliedschaft, Aufgabe, Rolle und Mittel des LASI evaluiert werden, mit der Zielsetzung, dass er eine strategischere Leitung für die Aufsichtsbehörden in Deutschland spielt .

2. Der LASI oder möglicherweise eine oder mehrere dem Ausschuss verantwortliche Arbeitsgruppen, einschließlich Vertreter der BG, der Krankenkassen und der Sozialpartner Organisationen mit den folgenden Aufgaben betreut werden:
  - Durchführung einer Evaluation des relativen Wertes und der Wirkung von Sanktionen gegenüber des auf Information und Beratung gestützten Ansatzes zur Inspektion. Als Ausgangspunkt und sozusagen Background könnte der LASI auf Arbeiten hinweisen, die gegenwärtig vom SLIC über die Wirksamkeit von vergleichbaren Ansätzen zur Arbeitsaufsicht vorgenommen werden;
  - Bewertung und Bestimmung der von den Aufsichtsbehörden verwendeten Auswahlkriterien für die Entscheidungen welche Unfälle zur Untersuchung zu wählen sind und gleichzeitig
  - Bewertung der vorhandenen DV und anderen Informationssystemen, die zur Zeit in Gebrauch sind, und das Potential zur Einführung gemeinsamer Systeme;
  - Erstellung und Veröffentlichung von geeigneten Benchmarks für gute Praxis im Sicherheitsmanagement mit Leitfaden zur Durchführung;
  - Bewertung und Evaluation der gegenwärtigen ländergestützten Planungssysteme, um die Übernahme von guter/bester Praxis, gestützt auf eine Geschäftsbesserung, anstelle von Geschäftseffizienz/Produktivität Modellen, zu identifizieren, verbreiten und fördern;
  - Bewertung und Evaluation bestehender Systeme für eine vorgesehene Entwicklung von Leitfäden für gute/beste Praxis für die Aufsichtsbehörden über:
    - Zusammenschluss und Austausch von Informationen und Koordinierung des Kontaktes mit Arbeitgebern
    - Erfahrungsaustausch und Lehren ziehen; und
    - Besichtigungsaufzeichnungen- und Berichte;
  - Prüfung der Möglichkeit einer gemeinsamen Finanzierung von Fachexpertenposten durch ein oder mehrere Bundesländer, wodurch Kosteneinsparungen erzielt und Effizienz und Produktivität verbessert werden können; und
  - Bewertung des Ausmaßes, wie weit die Unfalluntersuchungstätigkeiten der Arbeitsaufsichtsbehörden und der Berufsgenossenschaften sich überschneiden, um Kriterien zu bestimmen, welche Organisation in gewissen Situationen die Führung übernommen sollte;
- 3.- Leitfäden für Inspektoren erstellt werden, zum Zweck eines robusteren, mehr strukturierten Ansatzes in der Ausübung der rechtlich verfügbaren Sanktionen; um die Transparenz dieser Leitfäden zu verstärken, sollten sie daher veröffentlicht und gefördert werden.
4. - Eine Bewertung der reaktiven Arbeitslast wie z.B. Unfälle, Beschwerden, Zulassungstätigkeiten, stattfinden sollte. Ein mehr strategischer Ansatz zu diesen Arbeitsbereichen würde mehr Zeit für pro-aktive Tätigkeiten freigeben, eine bessere Anzielung von Prioritäten ermöglichen und daher die Effizienz und Produktivität erhöhen.
5. - Ein mehr strategischer Ansatz entwickelt werden sollte zur Aufstellung von Prioritäten und zur Planung sollte als Grundlage für eine zukünftige von den Aufsichtsbehörden benötigte Kombination von Fachkenntnissen/Spezialwissen. Mit der Entwicklung einer längerfristigen strategischen Anschauung würden die Aufsichtsbehörden besser in der Lage sein, die Kombinationen des vorhandenen Personals und ihrer Fachkenntnisse im Hinblick auf zukünftige, voraussichtliche Bedürfnisse zu bewerten und so entweder anwerben, umschulen bzw. wenn notwendig die notwendigen Fachkenntnisse ankaufen. Diese Empfehlung ist mit Empfehlung 2 (siehe oben) verknüpft, wo wir vorschlagen, die Möglichkeit einer gemeinsamen Finanzierung von Posten mit speziellen Fachkenntnissen zu erforschen.



6. - Geeignete Maßnahmen getroffen werden dafür, dass die Aufsichtsbeamten routinemäßig bei den Betriebsbesichtigungen mit den Arbeitnehmervetretern Kontakt aufnehmen, um ihnen die entsprechenden Informationen über Sicherheit und Gesundheitsschutz an ihrem Arbeitsplatz mitzuteilen.

## GLOSSAR

Arbeitsschutzgesetz	„Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes und zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit“, Auferlegung von Pflichten auf Arbeitgeber und andere. Verabschiedet 1996
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BDA	Bund Deutscher Arbeitgeberverbände
BG	Berufsgenossenschaften
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
Bundesminister	
Bundesrat	
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
Gewerbeaufsichtsämter	Staatliche Arbeitsaufsichtsbehörden
IFAS	Informationssystem für Arbeitssicherheit
INQA	Initiative Neue Qualität der Arbeit
ILO	Internationales Arbeitsamt
Land/Länder	
LASI	Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
SLIC	Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter
TAB	Technischer Aufsichtsbeamter (von den Berufsgenossenschaften bestellt)