



# Fraunhofer

IAO

FRAUNHOFER-INSTITUT FÜR ARBEITSWIRTSCHAFT UND ORGANISATION IAO

Autoren | Dr. Martin Braun, Dipl.-Ing. Johannes Böhner

## ANFORDERUNGSPROFIL FÜR DIE AUFGABENWAHRNEHMUNG DER ARBEITSSCHUTZBEHÖRDEN

PROJEKTBERICHT IM AUFTRAG DES MINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND VERKEHR



Projektbericht

# »Erstellung eines Anforderungs- profils für die Aufgabenwahrneh- mung der Arbeitsschutzbehörden und Information von KMU«

für das

**Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg**  
Referat Arbeitsschutz und Gentechnik  
Kernerplatz 9, 70182 Stuttgart

Bearbeiter: Dr. Martin Braun, Dipl.-Ing. Johannes Böhner  
Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO)  
Nobelstraße 12, 70569 Stuttgart

Projektlaufzeit: 1. Oktober 2009 bis 30. Juni 2010

Stuttgart, im Juli 2010

## Inhalt

1	Einleitung .....	5
1.1	Staatliche Arbeitsschutzbehörden in Baden-Württemberg .....	5
1.2	Handlungsbedarf .....	6
1.3	Zielsetzung des Projektes und Aufgabenstellung .....	6
1.4	Verlauf und Durchführung des Projekts .....	8
2	Grundlagen des Arbeitsschutzsystems .....	10
2.1	Staatliche Gewerbeaufsicht .....	10
2.2	Veränderte Rahmenbedingungen der Aufsichtstätigkeit .....	11
2.3	Kooperation im dualen Arbeitsschutzsystem .....	12
2.4	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie .....	13
3	Ergebnisse der Unternehmensbefragung .....	14
3.1	Situation des betrieblichen Arbeitsschutzes .....	15
3.2	Betriebliche Akteure .....	17
3.3	Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden .....	18
3.4	Folgen der Neuordnung und der Deregulierung im Arbeitsschutz .....	20
3.5	Informationsbedarf und -angebote im Arbeitsschutz .....	21
3.6	Zusammenfassung der Aussagen der Unternehmensvertreter .....	23
3.7	Ergänzende Positionen des Arbeitgeberverbandes .....	23
3.8	Zusammenfassung der Aussagen von Behördenvertretern .....	24
3.8.1	Arbeitsweise .....	25
3.8.2	Umsetzung der Rechtsordnung .....	26
3.8.3	Behördliche Verwaltungsstrukturen .....	26
3.8.4	Präsenz der Bediensteten in den Unternehmen .....	27
3.9	Zusammenfassung der Aussagen der Kammernvertreter .....	27
4	Lösungskonzept .....	29
4.1	Anforderungen aus der Unternehmensbefragung .....	29
4.2	Empfohlene Maßnahmen .....	29
4.3	Grundkonzept .....	30
4.3.1	Voraussetzungen des Unternehmenserfolgs .....	30
4.3.2	Dimension »Produktion und Wertschöpfung« .....	31
4.3.3	Dimension »Innovation, Qualifikation und Investition« .....	32
4.3.4	Dimension »Rechtsordnung und Interessenausgleich« .....	32
4.4	Die Rolle der staatlichen Arbeitsschutzbehörden .....	33
4.5	Folgerung für die Arbeitsweise der staatlichen Arbeitsschutzbehörden .....	34

5	Impulse für ein zeitgemäßes Arbeitsschutzverständnis .....	35
5.1	Arbeitsschutzgesetz .....	35
5.2	Eigenmotiviertes, betriebliches Engagement .....	36
5.3	Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftens .....	37
5.4	Transparente Rechtsverhältnisse im Unternehmen .....	40
5.5	Ausgleichsprozesse als Grundlage des Wirtschaftens .....	41
5.6	Sanktionierung von Rechtsverstößen .....	42
5.7	Kernbotschaft .....	44
6	Aufgaben- und Kompetenzprofil der Arbeitsschutzbehörden .....	45
6.1	Aufgabenspektrum .....	45
6.2	Einbindung der Behörden in die kommunalen Verwaltungsstrukturen .....	46
6.3	Kommunikation des behördlichen Kontroll- und Beratungsauftrages .....	47
6.4	Abgrenzung von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträger .....	50
6.5	Arbeitsweise .....	52
6.6	Benennung von Kompetenzträgern .....	54
6.7	Zusammenwirken mit weiteren Partnern .....	55
6.8	Qualifikationsprofil der Bediensteten der Gewerbeaufsicht .....	57
6.9	Kernbotschaft .....	59
7	Ergänzung des behördlichen Informationsangebots .....	60
7.1	Zielsetzung und Grundintention .....	60
7.1.1	Botschaft an die Unternehmensvertreter .....	61
7.1.2	Botschaft an die Bediensteten der Gewerbeaufsicht .....	62
7.2	Struktur des Informationsangebots .....	63
7.2.1	Informationsbereich »Unternehmen« .....	63
7.2.2	Informationsbereich »Arbeitsschutzbehörden« .....	64
7.2.3	Informationsbereich »Unfallversicherungsträger« .....	66
7.3	Hinweise zur formalen Darstellungen von Informationsangeboten .....	66
7.4	Textbausteine .....	68
7.5	Kernbotschaft .....	68
8	Zusammenfassung .....	69
9	Literatur .....	72
10	Anhang .....	74
10.1	Interviewleitfaden .....	74
10.2	Information der befragten Unternehmensvertreter .....	76
10.3	Textbausteine für ein internetgestütztes Informationsangebot .....	80
10.3.1	Sichere Arbeit als betrieblicher Erfolgsfaktor .....	80

10.3.2	Wege der Unternehmen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz .....	81
10.3.3	Auftrag und Aufgabenprofil der Arbeitsschutzbehörden .....	82
10.3.4	Wirtschaftlicher Einfluss von Sicherheit und Gesundheitsschutz .....	83
10.3.5	Aufgaben der Unfallversicherungsträger und Dritter .....	84

Titelbild: © Yvonne Pranci - Fotolia.com

# 1 Einleitung

## 1.1 Staatliche Arbeitsschutzbehörden in Baden-Württemberg

Als Arbeitsschutz werden Maßnahmen, Mittel und Methoden zum Schutz der Beschäftigten vor arbeitsbedingten Sicherheits- und Gesundheitsgefährdungen verstanden. Der Gesetzgeber erlässt Arbeitsschutzvorschriften, um das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit entsprechend Art. 2 Grundgesetz zu gewährleisten.

In Baden-Württemberg sorgen die Regierungspräsidien bzw. die Stadt- und Landkreise für den Vollzug und die betriebliche Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften. Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden erteilen Erlaubnisse und Genehmigungen, überwachen die Einhaltung der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen und erlassen verpflichtende Bescheide und verhängen Sanktionen.

Die Arbeitsschutzbehörden betreuen mit etwa 750 Bediensteten über 275.000 Betriebe mit ca. 3,66 Mio. Beschäftigten. Den Regierungspräsidien fallen Bündelungsaufgaben als Mittelbehörde und fachtechnische Aufgaben im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutzrecht zu. Die Stadt- und Landkreise vollziehen den Arbeitsschutz in den übrigen Betrieben und Institutionen. Das Umwelt- und Verkehrsministerium Baden-Württemberg ist die oberste Landesbehörde für den technischen Arbeitsschutz, das Sozialministerium jene für den sozialen, medizinischen und organisatorischen Arbeitsschutz.

Die Überwachungstätigkeit der staatlichen Arbeitsschutzbehörden im Arbeitsschutz und in der Sicherheitstechnik orientiert sich am Prinzip der Prävention und betrifft u. a.

- die Einrichtung und den Betrieb von Arbeitsstätten,
- die sichere und ergonomische Gestaltung von Arbeitseinrichtungen und -plätzen,
- die Betriebssicherheit von Anlagen, Maschinen, Geräten und Arbeitsverfahren,
- den Gesundheitsschutz der Beschäftigten beim Umgang mit Gefahrstoffen und biologischen Arbeitsstoffen,
- die Wirksamkeit der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation.

Hierzu kontrollieren die Arbeitsschutzbehörden die Einhaltung diverser Arbeitsschutzvorschriften in den Unternehmen und beraten hinsichtlich rechtssicherer Lösungen.

## 1.2 Handlungsbedarf

Einige Betriebe haben eigene Vorstellungen, wie die unternehmerische Verantwortung gegenüber den Beschäftigten und gegenüber der Umwelt wahrgenommen wird – auch hinsichtlich des Arbeitsschutzes. Dabei beachten nicht alle Unternehmer die gesetzlichen Vorschriften.

Im Forschungsprojekt soll ermittelt und aufgezeigt werden, welches Anforderungsprofil für die Bediensteten erforderlich ist, um Kontrollen und Beratung gleichermaßen **rechtssicher, sachgerecht und effizient** durchzuführen. Fachwissen und Distanz beim Auftreten der Bediensteten soll bei den kleinen und mittleren Betrieben (KMU) in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, damit die Verantwortlichen in KMU ihre Aufgaben verstehen und möglichst von sich aus bearbeiten. Das Anforderungsprofil soll bei der Personalqualifikation und -entwicklung der Mitarbeiter der Arbeitsschutzbehörden berücksichtigt werden.

Kritik von Seiten der Betriebe und Interessenverbände über unangemessen hohe Standards im Arbeitsschutz einerseits und eine teilweise unzureichende Beachtung von Arbeitsschutzbelangen andererseits gibt Anlass, die Sichtweise der Betriebe besser kennen zu lernen. Diese Sichtweise soll bei der Steuerung der Kontroll- und Beratungstätigkeit der behördlichen Mitarbeiter berücksichtigt werden.

Standards im Arbeitsschutz drohen unter **wirtschaftlichen Pauschalargumenten** – wie einer vermeintlichen Überregulierung – reduziert zu werden. Um die regelmäßig geäußerte Kritik einer staatlichen Reglementierung sachlich bewerten zu können – und ggf. Gegenmaßnahmen einzuleiten – soll eine sachbezogene Argumentationsbasis geschaffen werden. Ferner soll Betrieben und Verwaltungen aufgezeigt werden, wie die Aufgabenerledigung im Arbeitsschutz effizient erfolgen kann.

## 1.3 Zielsetzung des Projektes und Aufgabenstellung

Zur Klärung des o. g. Handlungsbedarfes wurde durch das Umwelt- und Verkehrsministerium Baden-Württemberg ein Forschungsprojekt initiiert, das das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO bearbeitete.

Durch die Entwicklung eines Anforderungsprofils leistet das Projekt einen Beitrag, um die Arbeitsweise der staatlichen Arbeitsschutzbehörden in Baden-Württemberg weiter zu verbessern. Dabei orientiert sich das Anforderungsprofil an der betrieblichen Bedarfslage insbesondere in kleinen und mittelständischen Unternehmen.

In einem ersten Schritt soll der betriebliche Informations- und Handlungsbedarf

- zu Grundlagen des Arbeitsschutzes, Gegenstands- und Regelungsbereich, Grundprinzipien der Prävention,
- zu Gefährdungen, Unfallereignissen und arbeitsbedingten Gesundheitsschäden,
- zu Methoden und Instrumenten des Arbeitsschutzes, vornehmlich der Gefährdungsbeurteilung,
- zu Verantwortlichkeiten im Arbeitsschutz und dessen Organisation und zur Einbindung der Arbeitsschutzakteure in die betrieblichen Strukturen,
- zu betrieblichen Wechselwirkungen von Arbeitsschutz und Wirtschaftlichkeit und
- zum Auftrag und zur Arbeitsweise der staatlichen Arbeitsschutzbehörden

ermittelt werden.

Auf dieser Grundlage soll ein praxisorientiertes Informationsangebot mit Leitfunktion für betriebliche Verantwortungs- und Entscheidungsträger insbesondere für KMU geschaffen werden. Dieses Informationsangebot soll für die Fortbildung der Bediensteten der Gewerbeaufsicht ebenso geeignet sein wie für Informationszwecke in KMU.

Das Informationsangebot soll die Prinzipien eines zeitgemäßen, d. h. ganzheitlichen, präventiven und integrativen Arbeitsschutzes aufzeigen. Es soll die betriebliche Bedarfslage berücksichtigen und dort die praktische Arbeit unterstützen.

Im Umkehrschluss ermöglichen Anforderungsprofil und betriebliches Informationsangebot den Arbeitsschutzbehörden einen Einblick in die Bedarfslage der Unternehmen: Hierauf lassen sich Selbstverständnis und Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzbehörden zielorientiert ausrichten, damit gesetzliche Mindestvorgaben im Arbeitsschutz möglichst aus eigener Verantwortung heraus wahrgenommen werden.

Die Struktur des Projektes veranschaulicht Abbildung 1.1:



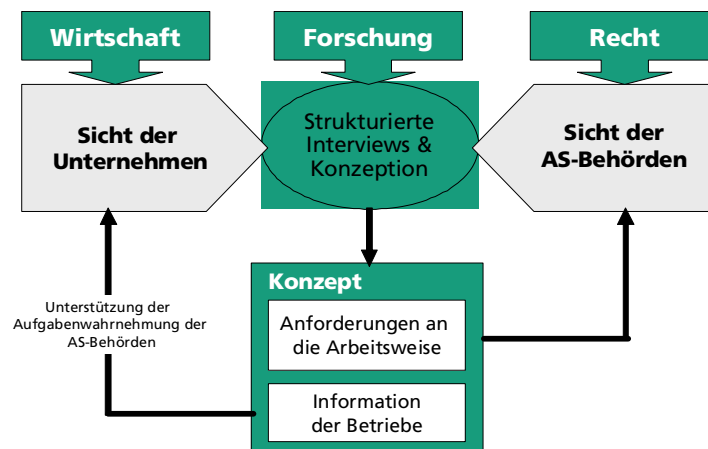


Abb. 1.1: Projektstruktur

Die Erstellung eines Anforderungsprofils für die behördliche Aufgabenwahrnehmung leistet einen Beitrag, um die vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben der staatlichen Arbeitsschutzbehörden auch in Zukunft qualifiziert, wirksam und zum Nutzen von Beschäftigten, Betrieben, Gesellschaft und Wirtschaft umzusetzen.

#### 1.4 Verlauf und Durchführung des Projekts

Die Projektarbeiten wurden zum 1. Oktober 2009 aufgenommen. Der Aufgabenstellung gemäß wurden während der Projektlaufzeit folgende Arbeiten durchgeführt:

- Strukturierung der Projektaufgabe und Vorbereitung: Es wurde eine Projektplanung mit Beschreibung von Aufgaben, Zielsetzungen und Lösungsräumen durchgeführt. Auf Grundlage fachlicher, rechtlicher und wirtschaftlicher Dimensionen des Arbeitsschutzes wurden relevante Zielgruppen für eine Befragung identifiziert und Unternehmen akquiriert. Es wurde ein Fragebogen für ein strukturiertes Interview mit Unternehmensvertretern entwickelt.
- Es wurden 17 Unternehmen unterschiedlicher Größe und Branchenzugehörigkeit zum Informationsbedarf im Arbeitsschutz sowie zur Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden befragt. Die Unternehmen weisen eine Beschäftigtenzahl von 4 Mitarbeitern bis ca. 2500 Mitarbeitern auf. Die Ergebnisse der jeweils 90-minütigen Interviews wurden schriftlich dokumentiert und bildeten die Grundlage für die weiteren Arbeiten. Die befragten Unternehmen können dem Auftraggeber auf Verlangen und unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Kriterien benannt werden. Die Unternehmen wurden zu den Ergebnissen der Befragung schriftlich informiert.

- Es wurden Vertreter der Arbeitsschutzbehörden (Ulm, Stuttgart, Esslingen) zur Arbeitsweise, zu Handlungsnotwendigkeiten und zu weitergehendem Informationsbedarf befragt.
- Am 8. Oktober 2009, 20. November 2009, 9. Februar 2010, 21. April 2010, 25. Juni 2010 und 16. Juli 2010 fanden Fachgespräche zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer statt. Am 9. Dezember 2009 nahm der Auftragnehmer an einer Informationsveranstaltung zur »Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie« in Stuttgart-Degerloch teil.
- Im März 2010 wurden Vertreter des Verbandes der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg, der Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart und der Handwerkskammer Stuttgart in Einzelgesprächen zur Situation des Arbeitsschutzes und zu Kooperationsmöglichkeiten befragt.

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Projektergebnisse.

## 2 Grundlagen des Arbeitsschutzsystems

### 2.1 Staatliche Gewerbeaufsicht

Alle Gewerbebetriebe unterliegen der Aufsicht durch die staatliche Arbeitsschutzbehörde. Diese kontrolliert alle Gewerbebetriebe hinsichtlich der Einhaltung der Schutzvorschriften der Arbeitnehmer und anderer Personen (z. B. in der Gefahrstoffverordnung).

Die Arbeitsschutzbehörden überwachen zusätzlich zur Einhaltung von Vorschriften des Arbeits- und Umweltschutzes auch den Verbraucherschutz, und setzen diese, wo nötig auch durch. Rechtliche Grundlage hierfür sind die Schutzpflichten des Staates für Leben und Gesundheit der Beschäftigten, wie z. B. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, das sich aus dem Arbeitsschutzgesetz ergibt.

Die Bediensteten der Gewerbeaufsicht werden entweder von sich aus aktiv oder nach Anforderung von außen. Dabei sieht das Arbeitsschutzgesetz auch ein Recht der Beschäftigten vor, sich an die zuständigen Behörden zu wenden. Den Arbeitsschutzbehörden obliegen die Überwachung und die Erteilung von Genehmigungen der ihr zugewiesenen Vorschriften.

Neben den Haupttätigkeitsfeldern der Beratung und Überwachung von Betrieben erfüllen die Arbeitsschutzbehörden folgende Aufgaben (vgl. Gewerbeaufsicht 2010):

- die Ermittlung bei Nachbarschaftsbeschwerden,
- die Einbindung im Genehmigungsverfahren bei gewerblichen Vorhaben,
- die Mitwirkung bei der Regional- und Bauleitplanung.

Das Instrument einer umfassenden betrieblichen Einzelkontrolle wird seit dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG 1996) als unzeitgemäß erachtet (vgl. 73. Arbeits- und Sozialministerkonferenz) und kommt daher nur bei Schwerpunktaktionen zur Anwendung. Obgleich stehen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden weitreichende Befugnisse zu, darunter das Recht zur jederzeitigen Besichtigung und Prüfung von Arbeitsstätten und Gewerbeanlagen. Hoheitliche Mittel zur Umsetzung des Arbeitsschutzrechts sind Anordnungen, Verwarnungen, Bußgeldbescheide und Strafanzeigen.

Allerdings steht nicht der Einsatz von Sanktionen im Vordergrund. Vielmehr kommt den Arbeitsschutzbehörden eine gewisse Vermittlerfunktion zu, die eine Beratung des Arbeitgebers bei der Erfüllung seiner Pflichten umfasst. Werden betriebliche Defizite bei der Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften festgestellt, so soll in erster Linie durch Ratschläge und Empfehlungen für Abhilfe gesorgt werden. Erst wenn diese Maßnahmen nicht greifen sollten, sind Zwangsmittel angezeigt.

Im Sinne der **Beratung** von Unternehmen und Dienststellen (vgl. ArbSchG § 21 (1)) tragen Mitarbeiter der Arbeitsschutzbehörden zu einem präventiven Arbeitsschutz bei. Bei Betriebsbesichtigungen erläutern und begründen sie Vorschriften und beraten bei deren praktischer Umsetzung. Ihre Ansprechpartner sind Arbeitgeber, die Fachkräfte für Arbeitssicherheit, die Beschäftigten und die Betriebsräte. Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden unterstützen Betriebe zudem durch Informationen z. B. zur menschengerechten Arbeitsgestaltung, zur Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren und zur Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes.

Da das aktuelle Arbeitsschutzrecht den Betrieben große Gestaltungsspielräume zugesteht (vgl. Schutzzielkonzept statt Mindeststandards), die nicht immer im Sinne von sicheren und menschengerechten Arbeitsbedingungen genutzt werden, erhöht sich der Beratungsbedarf. Zudem prägen veränderte Belastungsprofile den Arbeitsalltag, zu deren Prävention erweiterter Informationsbedarf besteht. Die nationale Umsetzung des europäischen Rechtes in Feldern wie Produktsicherheit, Verbraucherschutz und Marktüberwachung erfordert zusätzlichen Beratungsaufwand.

## 2.2 **Veränderte Rahmenbedingungen der Aufsichtstätigkeit**

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen der Arbeitsschutz praktiziert wird, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert. Zu nennen sind das Vordringen moderner Produktions-, Informations- und Kommunikationstechnologien in engem Zusammenspiel mit globalisierten Märkten. Der »Faktor Mensch« gewinnt im Betrieb eine größere Bedeutung. Neue Management- und Organisationskonzepte beeinflussen auch die Gesundheit der Beschäftigten.

Mit dem Wandel der Beschäftigungsformen wie befristete Arbeitsverhältnisse, Projektarbeit, Minijobs, Telearbeit und atypische Arbeitszeiten ist auch ein Wandel der Gefahren für Beschäftigte verbunden. Zu den neu auftretenden Gesundheitsproblemen zählen u. a. psychische Belastungen, Stress, Depressionen oder Angstzustände sowie Gewalt am Arbeitsplatz (EU-Kommission 2002; EU-OSHA 2009). Die Entwicklung und die Auswirkungen der neuen Arbeitsformen sind ambivalent; sie ziehen durchaus positive Wirkungen auf Produktivitätssteigerung und Beschäftigungsmöglichkeiten nach sich.

Veränderte Arbeitsformen und ein zeitgemäßes Arbeitsschutzverständnis erfordern eine Weiterentwicklung der Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden und ihrer technischer naturwissenschaftlichen Ausrichtung. Bisher gehörte die Abwehr unmittelbarer, durch technische Risiken bedingter Gesundheitsgefahren zum Aufgabenschwerpunkt der Überwachung. Psychischen Belastungen und deren Auswirkungen kam bislang nur eine untergeordnete Rolle zu. Für die Zukunft gilt es, diese betrieblichen Themenfelder im Verbund mit Forschungspartnern qualifiziert und bedarfsgerecht zu adressieren.

Angesichts der mit dem Wandel verbundenen Herausforderungen werden das gewachsene Selbstverständnis der Arbeitsschutzbehörden, das traditionelle Aufsichtskonzept und die in Ausbildung und Beruf vermittelten Qualifikationen der Bediensteten der Gewerbeaufsichten hinterfragt. Mit dem ArbSchG § 21 (1) haben die Arbeitsschutzbehörden den gesetzlichen Auftrag, den Arbeitgeber wie auch den Betriebsrat im Sinne der Prävention und der menschengerechten Arbeitsgestaltung zu beraten. Dies führt zu inhaltlichen und methodischen Konsequenzen für die behördlichen Aufgabenschwerpunkte bei Kontrolle und Beratung.

### **2.3 Kooperation im dualen Arbeitsschutzsystem**

Das Arbeitsschutzsystem in Deutschland stützt sich auf zwei Säulen: Zum einen auf die Unfallversicherungsträger, zum anderen auf die staatlichen Arbeitsschutzbehörden. Die Unfallversicherungsträger setzen bundeseinheitlich vorwiegend das branchenspezifische berufsgenossenschaftliche Vorschriften- und Regelwerk um, während die Arbeitsschutzbehörden den Arbeitsschutz auf Länderebene vollziehen (z. B. Arbeitsschutzgesetz, Betriebssicherheitsverordnung, Mutterschutzgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz, Arbeitszeitgesetz). Defizite im betrieblichen Arbeitsschutz können sowohl von einem Unfallversicherungsträger als auch von den staatlichen Aufsichtsbehörden beanstandet werden.

Die Unfallversicherungsträger befassen sich vorrangig mit den Belangen der bei ihnen versicherten Arbeitnehmer und ihrer Arbeitsbedingungen und konzentrieren dabei ihre Aktivitäten auf die Erfordernisse einzelner Branchen.

Gemäß ArbSchG § 21 (3) und Sozialgesetzbuch VII § 20 sollen die beiden Säulen des Arbeitsschutzsystems, d. h. die Arbeitsschutzbehörden der Länder und die Unfallversicherungsträger, bei der Überwachung der Betriebe eng zusammenwirken. Sie sind angehalten, sich gegenseitig über ihre Arbeit zu informieren und abzustimmen.

Für die Zukunft des dualen Arbeitsschutzsystems wurde insbesondere von Arbeitgeberseite ein Abbau der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Übertragung der Überwachungsfunktionen auf die Unfallversicherungsträger erwogen, um hierdurch vermut-

liche Doppelarbeit zu vermeiden und die Effizienz im Arbeitsschutz zu erhöhen. Mittlerweile wurde eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherung im Rahmen der *Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie* beschlossen.

## 2.4 Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) repräsentiert die von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern gemeinsam getragene Arbeitsschutzstrategie. Sie hat das Ziel, Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch einen abgestimmten und systematisch wahrgenommenen Arbeitsschutz – ergänzt durch Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung – zu erhalten, zu verbessern und zu fördern (GDA 2009). Die GDA ist im ArbSchG § 20a und 20b festgelegt.

Um die Zusammenarbeit der Aufsichtsdienste der gesetzlichen Unfallversicherungen und der Arbeitsschutzbehörden im Bereich der Prävention zu verbessern, umfasst die GDA vier Kernelemente:

1. Die Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele, die Festlegung von vorrangigen Handlungsfeldern und von Eckpunkten für Arbeitsprogramme sowie deren Ausführung nach einheitlichen Grundsätzen.
2. Die Evaluierung der Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme.
3. Die Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und der Unfallversicherungsträger bei der Kontrolle und Beratung der Betriebe.
4. Die Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Vorschriften- und Regelwerks.

Auf dieser Grundlage sind die staatlichen Arbeitsschutzbehörden in ihren Überwachungs- und Beratungsstrategien angehalten, verstärkt zu einer **Systemkontrolle** überzugehen. Diese orientiert sich weniger an betrieblichen Details, sondern an der Verankerung des Arbeitsschutzes in der betrieblichen Organisation.

Im Vorschriften- und Regelwerk sollen starre und schwer handhabbare Regelungen ausgesondert und durch flexible Grundvorschriften ersetzt werden. Diese Strategie ermöglicht den Unternehmen erwartungsgemäß mehr Handlungsfreiheit bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, entlastet von Verwaltungsaufwand und trägt zur Kosteneinsparung bei.

### 3 Ergebnisse der Unternehmensbefragung

Ein Projektschwerpunkt lag in der Befragung von Vertretern kleiner und mittelständischer Unternehmen zur Situation des betrieblichen Arbeitsschutzes, zur Arbeitsweise der staatlichen Arbeitsschutzbehörden sowie zum betrieblichen Informationsbedarf.

Die Befragungsergebnisse aus 17 Unternehmen werden nachfolgend zusammengefasst. Dabei wird auf die Darstellung spezifischer betrieblicher Situationen verzichtet, um Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen zu vermeiden. Den Unternehmensvertretern wurde eine vertrauliche Behandlung der Interview-Ergebnisse zugesagt; dies erst ermutigte zur Preisgabe betriebsinterner, aufschlussreicher Informationen.

Ansprechpartner in den kleinen, handwerklichen Unternehmen waren vornehmlich der Inhaber oder Geschäftsführer, in mittleren Unternehmen standen zumeist Fachexperten des Arbeitsschutzes (d. h. Sicherheitsfachkraft) und des betrieblichen Gesundheitsmanagements zur Verfügung. Ferner wurde ein Vertreter des »Arbeitgeberverbands der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg (Südwestmetall)« in die Befragung einbezogen.

Die Befragung trägt bei, Erkenntnislücken zu schließen und Voraussetzungen für eine sachgerechte Debatte um die Fortentwicklung eines Anforderungsprofils zur Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzbehörden und zur Information der KMU zu schaffen.

Die Befragungsergebnisse spiegeln ein differenziertes Bild des betrieblichen Arbeitsschutzes wider, was sich auf unterschiedliche Branchen, Kernkompetenzen, Unternehmenskulturen usw. zurückführen lässt. Ein Unternehmen ist in einem internationalen Konzern eingebunden, wodurch sich spezifische Rahmenbedingungen des betrieblichen Arbeitsschutzes ergeben. Dennoch lassen sich aus den Interviews übereinstimmende Aussagen darstellen und Anforderungen ableiten.

Die folgenden Darstellungen vermitteln die spezifischen Erfahrungen und Sichtweisen der befragten Personen in verdichteter und anonymisierter Form. Durch die Darstellungen erfolgt aus Sicht des Auftragnehmers keine Bewertung der Arbeitsweise der staatlichen Arbeitsschutzbehörden.

### 3.1 Situation des betrieblichen Arbeitsschutzes

Die betrieblichen Ansprechpartner wurden zur Situation des Arbeitsschutzes in ihrem eigenen Unternehmen befragt, zu dessen Bedeutung, zu Interessen, Maßnahmen und weitergehendem Handlungsbedarf.

Der Arbeitsschutz wird häufig diffus wahrgenommen, da orientierende Rahmenbedingungen und Praxisbeispiele fehlen. Daher erachten die meisten Unternehmer ihr eigenes **Arbeitsschutzniveau** als ausreichend, da keine Unfälle aufgetreten seien. Sie erkennen jedoch weitergehenden Handlungsbedarf, um das bestehende Niveau zu halten und zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden; in diesem Zusammenhang wird vornehmlich auf die demografische Entwicklung und deren Auswirkung auf die Leistungsvoraussetzungen der Beschäftigten verwiesen. Ferner stellen sich die Adipositas bzw. Dickleibigkeit der Beschäftigten sowie die Verhaltensauffälligkeiten insbesondere jüngerer Personen als zunehmend problematisch dar, um betriebliche Aufgaben zuverlässig und effizient durchzuführen. »Sie müssen nehmen, wen Sie kriegen. Wir haben keinen anderen Nachwuchs mehr« fasste ein Unternehmensvertreter die Situation fatalistisch zusammen. Die bislang eher akademisch geführten Diskussionen um den demografischen Wandel oder den Fachkräftenachwuchs erreichen mittlerweile das alltägliche Betriebsgeschehen.

Einige KMU-Vertreter erachten die Erfüllung von Arbeitsschutzstandards bzw. die Implementierung eines entsprechenden Managementsystems als Wettbewerbsvorteil, wenn sie hierdurch den Kundenanforderungen genügen können oder sich von Konkurrenten abgrenzen (vgl. Braun et al. 1999).

Unternehmen, in denen gefährliche Arbeitsbedingungen auftreten, stehen dem Arbeitsschutz grundsätzlich aufgeschlossener gegenüber. Dies mag in einer regelmäßigen Thematisierung von Gefahrensituationen begründet sein, die u. a. durch externe (Prüf-) Institutionen eingefordert wird.

Etwa ein Drittel der befragten Unternehmen hat bislang keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt. In einzelnen Kleinbetrieben liegt keine Gefährdungsbeurteilung für die Arbeitssysteme bzw. Arbeitsmittel vor, obwohl diese u. a. von Geschäftspartnern eingefordert wird. Die Mehrzahl der Unternehmen mit dokumentierter Gefährdungsbeurteilung hat deren Durchführung an externe Dienstleister delegiert. Damit schwindet die unternehmensinterne Kenntnis gefährlicher und risikobehafteter Arbeitsbedingungen bei den betrieblichen Verantwortungsträgern.

Die Situation des betrieblichen Arbeitsschutzes stellt sich differenziert und zuweilen widersprüchlich dar:



- In einigen Betrieben herrscht weitgehende Unkenntnis und unzureichende Sensibilität hinsichtlich der Belange des betrieblichen Arbeitsschutzes vor, da keine konkreten Vorkommnisse (z. B. Unfälle, Erkrankungen) zu entsprechenden Maßnahmen veranlassten. Grundsätzlich werden Maßnahmen des Arbeitsschutzes als Mehraufwand betrachtet, der keinen hinreichenden wirtschaftlichen Nutzen für das Unternehmen bietet. Dennoch kann ein gewisses Sicherheitsbewusstsein im Alltag unterstellt werden.
- Andere Unternehmen haben mehr oder weniger formalisierte Managementsysteme zur Unternehmensführung implementiert und hier den Arbeitsschutz integriert. Die betrifft branchenspezifisch vor allem die Qualitätsmanagementsysteme nach ISO 9001 (Qualitätsmanagementsysteme), die VDA 6.1 (Regelwerk der deutschen Automobilindustrie – QM-Systemaudit) oder – in seltenen Fällen – die ISO 14000 ff. (Umweltnorm). Die Unternehmen streben nach Innovation und ständiger Verbesserung (KVP-Prinzip) auch hinsichtlich der Sicherheit und Gesundheit ihrer Beschäftigten. Derartige Unternehmen erachten eine systematische Unternehmensführung als zentralen Wettbewerbsfaktor und betreiben den Arbeitsschutz aus grundsätzlichen Erwägungen, anstelle aufgrund von Einzelentscheidungen. Managementsysteme mit integriertem Arbeitsschutz sollen vor allem die Rechtssicherheit erhöhen; sie sind tendenziell in Unternehmen ab ca. 20 Mitarbeitern anzutreffen, die in enger wirtschaftlicher Beziehung zu Großunternehmen stehen.

Managementsysteme können ein Mittel darstellen, um den betrieblichen Arbeitsschutz zu stärken. Dabei ist von behördlicher Seite zu klären, inwieweit Elemente von bestehenden Integrierten, Qualitäts- oder Umwelt-Managementsystemen die spezifischen Anforderungen des Arbeitsschutzes z. B. hinsichtlich einer Gefährdungsanalyse oder einer Dokumentation erfüllen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die KMU ausschließlich aufgrund der Anforderungslage des Arbeitsschutzes ein neues Managementsystem im Unternehmen implementieren werden. Die Implementierung von Managementsystemen geht zumeist auf konkrete Anforderungen von industriellen Kunden und Geschäftspartnern zurück.

Grundsätzlich sind nur wenige Unternehmer vom betrieblichen **Nutzen** des Arbeitsschutzes überzeugt. Sie haben sich mit dieser Fragestellung zumeist auch nicht gründlich auseinandergesetzt. In der Nutzendiskussion wird vornehmlich ein unmittelbarer wirtschaftlicher Nutzen adressiert. Häufig wird übersehen, dass der Arbeitsschutz ein Rechtsgebiet darstellt, dessen Begründung jenseits der wirtschaftlichen Logik liegt.

Ein dem Arbeitsschutz förderliches **Rechtsempfinden**, das die Interessen der Beschäftigten nach Sicherheit und Gesundheit einbezieht, wird vor allem von Kleinunternehmern gepflegt, die im familiären Kontext tätig sind.

Der Grundsatz der **Prävention** wird in den Betrieben unzureichend umgesetzt. Dies ist einerseits auf fachliche Unkenntnis (z. B. bei unzureichender Gefährdungsbeurteilung) oder auf unzureichende Zeitbudgets zurückzuführen. Unternehmensstrategien, die auf die systematische Pflege von Erfolgsfaktoren und Zukunftspotenzialen zielen, können die Umsetzung präventiver Maßnahmen fördern.

Für Maßnahmen einer **menschengerechten Arbeitsgestaltung**, insbesondere auch hinsichtlich psychischer Belastung, liegen in den meisten Unternehmen keine hinreichenden Erfahrungen vor. In kleinen, handwerklichen Unternehmen prägt das persönliche (Vertrauens-) Verhältnis von Unternehmer und Mitarbeiter die Arbeitsbedingungen und mithin die psychische Beanspruchungssituation wesentlich.

### 3.2 Betriebliche Akteure

Die Interviewpartner wurden gefragt, welche betrieblichen Akteure im Arbeitsschutz tätig sind, und wie sich deren Zusammenarbeit im Arbeitsschutz vollzieht.

Befragte Sicherheitsfachkräfte sehen tendenziell einen höheren Handlungsbedarf im betrieblichen Arbeitsschutz als Unternehmer bzw. Geschäftsführer, da

- sie über detaillierte Kenntnisse zu Gefährdungsfaktoren und Anforderungen im Arbeitsschutz verfügen,
- ein unzureichender Stand im Arbeitsschutz ihr Handeln bzw. die Forderungen nach weiterer betrieblicher und überbetrieblicher Unterstützung legitimiert,
- sie keine wirtschaftliche Gesamtverantwortung tragen und nicht zwischen Kosten und finanziellem Nutzen bzw. wirtschaftlichen Notwendigkeiten abwägen.

Die Sicherheitsfachkräfte kennen üblicherweise die betrieblichen Sicherheitsdefizite. Deren schrittweise Behebung erfordert zumeist eine anspruchsvolle Überzeugungsarbeit mit der Geschäftsführung unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen. Des Öfteren stoßen die Sicherheitsfachkräfte hierbei an Grenzen, was folgende Äußerung untermauert: »Wer einen guten Arbeitsschutz praktiziert, gefährdet seinen Job.«

Die Führungsverantwortung hinsichtlich des Arbeitsschutzes, aber auch die weitreichenden rechtlichen Konsequenzen bei deren Nichtbeachtung sind vielen (Klein-) Unternehmen nur unzureichend bekannt.

Maßnahmen des Arbeitsschutzes werden in kleinen, handwerklichen Unternehmen u. a. aus zwischenmenschlicher Verpflichtung gegenüber den Mitarbeitern und aus unternehmerischer Gewissenhaftigkeit betrieben. Eine derart persönliche Motivation schwindet üblicherweise mit zunehmender Unternehmensgröße und wird dort durch formalisierte Führungssysteme ersetzt.

In Einzelfällen werden Maßnahmen des Arbeitsschutzes durch den Unternehmer bzw. seinen Vertreter aus wirtschaftlichen Erwägungen gar unterbunden. So kann ein Wettbewerbs- und Kostendruck die Bereitschaft zur Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen senken. Weist ein Dachdecker etwa die Kosten für Gerüst und Fangnetze aus, so sind die Kunden häufig nicht bereit, diesen Mehraufwand zu bezahlen. Sie bevorzugen stattdessen einen kostengünstigeren Anbieter, der an Arbeitsschutzmaßnahmen spart.

Dabei wird übersehen, dass industrielle Kunden immer häufiger eine dokumentierte Gefährdungsbeurteilung (als Nachweis des betrieblichen Arbeitsschutzniveaus) als Auswahlkriterium für die Auftragsvergabe einfordern, um Mindeststandards im Arbeitsschutz von ihren Lieferanten und Subunternehmern zu gewährleisten.

Grundsätzlich ist zwischen »Wollen« und »Können« der betrieblichen Akteure hinsichtlich des Arbeitsschutzes zu unterscheiden. Diese Differenzierung soll auch bei der Beratung und Durchsetzung von betrieblichen Arbeitsschutzmaßnahmen durch die Arbeitsschutzbehörden berücksichtigt werden.

### 3.3 Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden

Die betrieblichen Interviewpartner wurden zu Kontakten zu den staatlichen Arbeitsschutzbehörden, zu Kenntnissen über deren Aufgaben und Arbeitsweise sowie zu persönlichen Erfahrungen befragt.

Die Mehrzahl der befragten Unternehmensvertreter kennt die Aufgaben, Arbeitsweisen und Kompetenzen der Arbeitsschutzbehörden nicht oder nur unzureichend. Viele Unternehmen meiden einen aktiven Umgang mit den Arbeitsschutzbehörden, etwa in Form von Anfragen, da sie eine Sanktionierung bei erkannten Defiziten befürchten. Insofern standen die befragten kleinen und handwerklichen Unternehmen in den vergangenen Jahren nur selten oder gar nicht in Kontakt zu den Arbeitsschutzbehörden. Grundsätzlich besteht ein engerer Kontakt zu den Berufsgenossenschaften.

Anlässe für eine Kontaktaufnahme der Unternehmen zu den Arbeitsschutzbehörden sind vornehmlich **Genehmigungsverfahren**, die Klärung durch Dritte angezeigter Sachverhalte (z. B. Lärmschutz) und die Entnahme von Umweltproben (z. B. Wasserschutz).

Einige Befragte, die den Auftrag der Arbeitsschutzbehörden kennen, beklagen deren unzureichende Umsetzung des gesetzlichen Auftrages zur betrieblichen **Beratung**. Insbesondere erfahrene Befragte konstatieren, dass die Bediensteten der Gewerbeaufsicht ihren beratenden Aufgaben in der Vergangenheit fachlich fundierter und umfassender nachgegangen seien.

Nahezu alle Befragten unterstellen den Bediensteten der Gewerbeaufsicht eine mangelnde branchenspezifische **Fachkompetenz** und eine unzureichende **Kundenorientierung**. So würden insbesondere jüngere, unerfahrene Bedienstete keine verbindlichen Auskünfte zu sicherheitsrelevanten Sachverhalten im Betrieb geben. Zuweilen sei das Votum eines Dritten, z. B. eines technischen Überwachungsvereins, ausschlaggebend für die Erteilung einer Genehmigung. Der Großteil der Betriebe meidet eine aktive Kontaktaufnahme zu den Arbeitsschutzbehörden, da sie eine unangemessene Einschränkung ihrer betrieblichen **Autonomie** fürchten. Dies belegt folgende Äußerung: »Den Unternehmen muss der Schrecken vor der Gewerbeaufsicht genommen werden – nicht drohen, sondern motivieren«.

Grundsätzlich wird eine lange **Reaktionszeit** (d. h. teilweise mehrere Monate) der Arbeitsschutzbehörden auf Anfragen hin bemängelt. Dieser Missstand wird auf personelle Kapazitätsengpässe in den Arbeitsschutzbehörden und eine fachliche Überforderung der Bediensteten zurückgeführt. Handwerksbetriebe erwarten von den Arbeitsschutzbehörden vor allem ein stärkeres Engagement in der Marktaufsicht; nur bei einheitlichen Rahmenbedingungen können die betrieblichen Anstrengungen im Arbeitsschutz als Differenzierungsmerkmale und Wettbewerbsfaktor greifen. (Unsichere Baustellen sollten beispielsweise bei Anzeige zeitnah einer Revision unterzogen werden.)

Es wurde in Einzelfällen unterstellt, dass Bedienstete randständige Sachverhalte in den Mittelpunkt der Kontrolle rückten, um ihre Machtbefugnisse im Rahmen ihres hoheitlichen Handelns unter Beweis zu stellen. Dies wird an einem Beispiel veranschaulicht: Bei einer betrieblichen Begehung wurden erhebliche Gefährdungsrisiken bei einer elektrotechnischen Installation übersehen. Zugleich wurden aber unbedeutende Hygienedefizite in einem Küchenraum bemängelt. Die falsch gesetzten Prioritäten schwächte das fachliche Ansehen der Bediensteten. Das Vertrauen in die behördliche Arbeitsweise ging verloren, als die Wirksamkeit einer spezifischen Hygienemaßnahme, die während der ersten beiden Begehungen von behördlicher Seite vorgeschlagen wurde, beim dritten Besuch von einem mit dem Vorgang nicht betrauten Bediensteten in Abrede gestellt wurde – und die Situation letztlich in eine Anordnung mündete.

Vertrauensvolle Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen und Arbeitsschutzbehörde beruhen auf einer **Verbindlichkeit** in der persönlichen Zusammenarbeit. Eine

Funktionalisierung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung (z. B. durch Zersplitterung von Zuständigkeiten, unzureichende Pflege des Vertrauensverhältnisses) schmälert die Wirksamkeit der Zusammenarbeit.

In Einzelfällen wurde auf offensichtliche **Motivationsdefizite** der Bediensteten verwiesen, die in Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform (z. B. Versetzung, Kompetenzbeschneidung) gesehen werden.

### 3.4 Folgen der Neuordnung und der Deregulierung im Arbeitsschutz

Die Neuordnung des Arbeitsschutzes infolge des Arbeitsschutzgesetzes von 1996 und die Deregulierung des Vorschriftenwerkes wirken sich erheblich auf die Situation der Unternehmen aus. Hier ist vor allem das **Schutzzielkonzept** zu nennen, das die Einhaltung verbindlicher Mindeststandards ablöste. Die betrieblichen Ansprechpartner wurden zu betrieblichen Auswirkungen von Neuordnung und Deregulierung befragt.

Der Vertreter eines Großunternehmens sprach sich für eine Deregulierung des gesetzlichen Vorschriftenwerkes im Arbeitsschutz aus, um hierdurch erweiterte Handlungsspielräume für die Unternehmen und Kosteneinsparungspotenziale zu erschließen. Das betreffende Unternehmen gehört einem globalen Konzern an, der eine Rechtsabteilung sowie ein technisches Zentralbüro unterhält, um die mit dem Schutzzielkonzept verbundenen Aufgaben zu lösen.

Die Mehrzahl der kleinen und mittelständischen Unternehmen können sich eine solche Einrichtung nicht leisten und lehnen daher die mit der Deregulierung einhergehenden betrieblichen Konsequenzen – im Sinne erhöhter Eigenständigkeit und (unüberschaubarer) rechtlicher Verantwortlichkeit – ab.

Die Befragten unterscheiden zwischen **Deregulierung** und **Entbürokratisierung**. Erste beschreibt in ihrer praktischen Konsequenz eine Verschiebung der Arbeitsschutz-Verantwortung von der Legislative zur Judikative. Zweite zielt vor allem auf eine prägnante Kommunikation und Informationsdarbietung ab. Diese hat gemäß Befragung im Zuge der Deregulierung eher gelitten: Wenn eine Durchführungsanweisung durch Verweise auf eine Vielzahl kostenpflichtiger Normen ersetzt wird, so trägt dies nach überwiegender Meinung der Befragten nicht zu einer Entbürokratisierung bei.

Vertreter kleiner und mittelständischer Unternehmen assoziieren die Deregulierung vor allem mit dem Rückzug des Staates aus der operativen Betreuung, was zu erheblichen Informationsdefiziten der KMU gegenüber Großunternehmen und zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Aussagen wie »Der Ehrliche ist der Dumme« oder »Wer einen

ordentlichen Arbeitsschutz macht, wird zukünftig seinen Job als Sicherheitsfachkraft verlieren« veranschaulichen die skeptische Einschätzung zweier Befragter.

Die Unternehmen sehen die Arbeitsschutzbehörden sowohl bei der Beratung und Prävention als auch bei der Überwachung bzw. Sanktionierung in der Pflicht. Es besteht die Sorge, dass die Sanktionierung zu Lasten der Beratung priorisiert wird. Bei einer sukzessiven Umsetzung des Schutzzielkonzepts fürchten die Unternehmensvertreter, dass durch eine »vorschnelle Anwendung des Knüppels« die betriebliche Motivation im Arbeitsschutz leiden könnte. Bevor ein Unternehmen sanktioniert wird, seien daher gangbare Wege zur Erfüllung der Arbeitsschutzziele aufzuzeigen. Einige Unternehmen befürchten die Rückspiegelung der untergesetzlichen Vorgaben in Gerichtsverfahren und äußern sich hierzu wie folgt: »Was die Legislative abschafft, kommt über die Judikative zurück. Eine Deregulierung findet praktisch nicht statt.«

Es wurde mehrheitlich betont, dass ein hohes Arbeitsschutzniveau auch einen entsprechenden Aufwand und Ressourceneinsatz von Seiten der staatlichen Arbeitsschutzbehörden erfordere. Auf betrieblicher Seite würden diejenigen (Groß-) Unternehmen in eine vorteilhafte Situation gelangen, die über eigene Einrichtungen zur Erreichung von vorgegebenen Schutzzielen verfügten, und die durch ein aufwändiges juristisches Engagement eine Rechtskonformität ihres Handelns ggf. einklagten.

KMU verfügen im Allgemeinen nicht über die Fachkompetenz und die zeitlichen Kapazitäten, um allgemeine Schutzziele mit geeigneten Maßnahmen auszufüllen. Sie fordern daher eine überbetriebliche Unterstützung. Insbesondere das Schutzzielkonzept mit der Abkehr von verbindlichen Mindeststandards scheint eher zu Ratlosigkeit und Überforderung zu führen, als dass es zur freien Entfaltung unternehmerischer Idealvorstellungen für sichere und menschengerechte Arbeit beiträgt.

Zuweilen werden externe Berater einbezogen, um das Schutzzielkonzept im Betrieb zu verwirklichen. Der damit verbundene Kostenaufwand wird in vielen Fällen als wettbewerbsverzerrend empfunden. Für die überbetriebliche Beratung wird ein stärkeres Engagement der Unfallversicherungsträger gefordert, die »ja genug Mitgliedsbeiträge kassieren« würden.

### **3.5 Informationsbedarf und -angebote im Arbeitsschutz**

Es wurde gefragt, welchen arbeitsschutzbezogenen Informationsbedarf die Unternehmen sehen, und durch welche Angebote dieser Bedarf in geeigneter Weise gedeckt werden kann.

Die Befragung zeigte, dass der Wissensstand zu Grundlagen des Arbeitsschutzes, zu Pflichten und Rechten, zu Zielen, Vorgehensweisen und Instrumenten sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Zuweilen verfügen die Verantwortlichen nur über minimale Erfahrungen bzw. Kenntnisse. Daher wünschen sich einige Betriebe gezielte Impulse seitens der Arbeitsschutzbehörden, um auf dem aktuellen Stand hinsichtlich der Gesetzeslage zu sein.

Die Unternehmen benötigen unterschiedlichste Arbeitsschutz-Informationen: Während Kleinunternehmer eher grundsätzliche Informationen zu Zielen, Methoden und Verpflichtungen im Arbeitsschutz benötigen, fordern erfahrene Experten die Bereitstellung spezifischer und fallorientierter Informationen, wie Handlungsanweisungen, Formulare oder Übersichten der Rechtsnovellierungen.

Häufig genannte Ansprechpartner im Arbeitsschutz sind die **Berufsgenossenschaften**, denen eine fachliche Betreuung obliegt. Hier wurde eine Einschränkung des Leistungsangebots während der vergangenen Jahre bemängelt.

Ferner findet ein gewisser, problemspezifischer Informationsaustausch in Unternehmens-Netzwerken und in **Innungen** bzw. **Kammern** statt. Innungen genießen eine hohe Vertrauenswürdigkeit und eignen sich daher in besonderer Weise für einen praxisorientierten Informationsaustausch. Sie sind hierbei jedoch auf eine fachliche Unterstützung durch die Arbeitsschutzinstitutionen angewiesen. Dieses Potenzial gelte es zukünftig stärker zu erschließen.

Andererseits trübt die betriebliche Zwangsmitgliedschaft das Vertrauensverhältnis zwischen Unternehmen und den Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern zuweilen. Hier offenbart sich ein weiteres Mal das Autonomiestreben vor allem der Kleinunternehmer.

Grundsätzlich gilt, dass ein **persönlicher Kontakt** einen thematischen Bezug zum Thema und Betroffenheit schafft, aber auch die **Verbindlichkeit** des Handelns stärkt.

Der persönliche Austausch und eine zwischenmenschliche Verbindlichkeit sind zentrale Merkmale der Arbeitsweise in KMU, die auch im Arbeitsschutz zu berücksichtigen sind. Dies gilt vor dem Hintergrund, dass der Arbeitsschutz prinzipiell auf einen Interessenausgleich (d. h. Anerkennung von persönlichen Grundbedürfnissen und Wahrung von Grundrechten bzw. -pflichten) zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zielt.

Die Bedeutung des persönlichen Kontakts schränkt die Nutzungspotenziale von technischen Informationssystemen (z. B. Internet-Auftritt, Newsletter) ein. Ein Erstkontakt soll

daher über Bedienstete erfolgen; die spätere Bereitstellung von Fachinformationen zur spezifischen Problemlösung kann über informationstechnische Netzwerke erfolgen.

Die Befragung verdeutlicht: »Arbeitsschutz erfordert ein menschliches Gesicht!«

### **3.6 Zusammenfassung der Aussagen der Unternehmensvertreter**

Wesentliche Aussagen der befragten Unternehmensvertreter werden stichwortartig zusammengefasst. Sie werden im nachfolgenden Lösungskonzept (vgl. Kapitel 4) aufgegriffen.

- Betriebliche Nutzenorientierung und wirtschaftliche Notwendigkeiten respektieren bzw. stärken (Kosten, Zuverlässigkeit).
- Arbeitsschutz ist eine Kulturfrage und muss sich allmählich entwickeln; ad-hoc-Maßnahmen sind zumeist nicht zweckmäßig.
- Die Eigenverantwortung der Betriebe und ihrer Mitarbeiter ist zu stärken. Nachhaltige Rahmenbedingungen für Arbeitsschutz aus Überzeugung (d. h. Einsicht) schaffen. Externe Institution können allenfalls »die Weichen stellen«.
- Ein Vertrauensverhältnis zwischen Unternehmen und Behörden wirkt motivierend. Vertrauen beruht auf Transparenz und Verständnis.
- Unternehmen sind aus Kapazitätsgründen nicht bereit, sich hinsichtlich eines einzelnen Sachverhalts gegenüber zwei Arbeitsschutzinstitutionen zu verantworten.
- Eine externe Beratung (z. B. Strategie- und Entscheidungsfindung) soll kostenfrei sein und über BG-Beiträge finanziert werden; ein kostenpflichtiger Auftragnehmer könne nicht unternehmensunabhängig agieren.
- Austausch im betrieblichen Netzwerk »auf Augenhöhe« (z. B. Unternehmensgröße, Unternehmensstruktur, Institutionalisierung).
- »Wir müssen konsequenter in Kreisläufen denken.«

### **3.7 Ergänzende Positionen des Arbeitgeberverbandes**

Ergänzend zu den Aussagen der Unternehmensvertreter wurde ein Vertreter des »Arbeitgeberverbandes der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg« zum betrieblichen Arbeitsschutz befragt. Seine zentralen Positionen sind wie folgt:

- Das Schutzzielkonzept gemäß Arbeitsschutzgesetz (d. h. Eigenverantwortung der Betriebe) wurde in der betrieblichen Praxis bislang nur selten wirksam umgesetzt. Das Regelwerk ist auch in Großbetrieben schwer umsetzbar. Eine systematische



Prüfung der Gefährdungsbeurteilung vereinfacht die Arbeitsweise der Behörden, entspricht jedoch nicht der Interessenslage der Unternehmen.

- Eine begrenzte Personalkapazität der Behörden, die sich u. a. auf die Verfügbarkeit von Fachwissen auswirkt, erfordert eine Konzentration auf begründete und nachvollziehbare Handlungsschwerpunkte des betrieblichen Arbeitsschutzes. Hier sei die Aufmerksamkeit insbesondere auf unterstützungsbedürftige KMU zu fokussieren, weniger jedoch auf Großbetriebe, die über tragfähige Strukturen verfügen.
- Trotz behördlicher Kapazitätsengpässe bestehen gewisse Bedenken hinsichtlich einer staatlichen Re-Regulierung des Arbeitsschutzes. Dies betrifft vor allem auch die aktuelle Diskussion um die arbeitsbedingten psychischen Belastungen.
- Eine stärkere Differenzierung der Kompetenzen und Arbeitsweisen von staatlichen Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern ist erwünscht.
- Bedienstete der Gewerbeaufsicht verfügen idealer Weise über eine praktische Berufserfahrung als Grundlage ihres Handelns. Ein formales Vorgehen bei Kontrolle und Beratung, das die (wirtschaftliche) Situation des jeweiligen Unternehmens unzureichend berücksichtigt, führt nicht zu den beabsichtigten Wirkungen.
- Eine konsequente Durchsetzung des Arbeitsschutzes durch die Behörden wird respektiert. »Die Gewerbeaufsicht muss nicht beliebt sein.« Es wird jedoch eine transparente und nachvollziehbare Arbeitsweise der Behörden erwartet.

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von Betrieben und Behörden sei durch die Kriterien der Angemessenheit und der Verbindlichkeit weiter zu verbessern. Die Verbindlichkeit des behördlichen Handelns kann gestärkt werden, indem Behördenvertreter bei einer betrieblichen Kontrolle bei Vorliegen der Voraussetzungen im Einzelfall (bzw. für den betrachteten Unternehmensbereich) darlegen, dass keine offenkundigen Rechtsverstöße bei der Gestaltung sicherer und menschengerechter Arbeitsbedingungen vorliegen. Eine derartige Bescheinigung stärkt das Erfolgserleben in den Unternehmen und fordert die Bediensteten der Gewerbeaufsicht, eine konstruktive Perspektive der betrieblichen Situation einzunehmen.

### **3.8 Zusammenfassung der Aussagen von Behördenvertretern**

Neben einer Befragung von Unternehmensvertretern wurde im Projekt der Dialog mit den Arbeitsschutzbehörden gesucht. Das Umwelt- und Verkehrsministerium vermittelte Kontakte zu drei Ämtern. Um ein möglichst umfassendes Bild der behördlichen Arbeitsweise in Baden-Württemberg zu erlangen, wurde je ein Gespräch mit einer Behörde aus einem Stadtkreis, einem Landkreis und einem Regierungspräsidium geführt.

Die nachfolgenden Ausführungen ergänzen die Inhalte der Interviews mit den Unternehmensvertretern. Die Darstellungen der Behördenvertreter decken sich weitgehend mit Aussagen von befragten Unternehmensvertretern; letztere äußerten sich jedoch zuweilen kritischer über die behördliche Arbeitsweise.

### 3.8.1 Arbeitsweise

In der Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden werden die Dimensionen Recht, Verwaltung und Technik zusammengeführt (vgl. Abbildung 3.1). Aus dieser Dreigliederung ergeben sich spezifische Herausforderungen an die Arbeitsweise der Bediensteten der Gewerbeaufsicht; sie erfordert

- eine technisch bzw. naturwissenschaftlich orientierte Ausbildung, um sicherheitsrelevante Sachverhalte anhand von objektiven, nachvollziehbaren Kriterien bewerten zu können
- einen effektiven Informationsaustausch innerhalb der Ämter, um mögliche Informationsdefizite ausgleichen zu können und hierdurch Aufgaben fachgerecht zu lösen,
- eine effektive Einbindung der Arbeitsschutzbehörden in die lokalen Verwaltungsstrukturen, um behördeninterne Abstimmungsprozesse zu vereinfachen und die Wirkungsweise des behördlichen Handelns zu steigern.

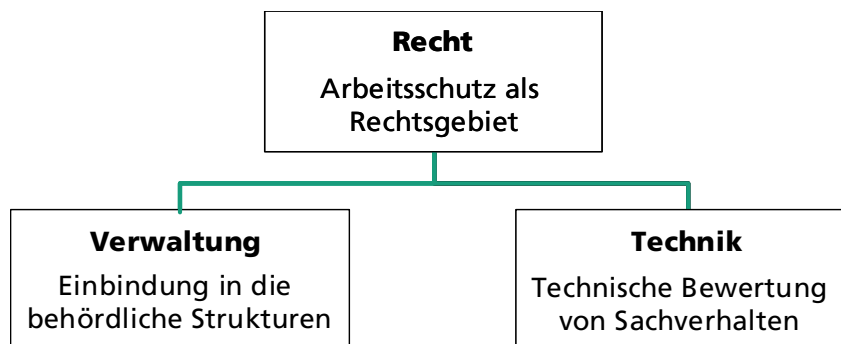


Abb. 3.1 Dimensionen des Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden

Eine zentrale Aufgabe der Arbeitsschutzbehörden stellt die Revision von Betrieben dar. Handlungsanlässe für Revisionen sind Schwerpunktaktionen (z. B. Baustellen, Unfallmeldungen), Beschwerden (z. B. von Anliegern und Nachbarn) und Hinweise der Arbeitnehmer. Betriebliche Hinweise unterstützen ein zielgerichtetes Arbeiten. Sofern sich ein Arbeitnehmer ratsuchend an die Behörden wendet, ist jedoch »zumeist nur noch eine Schadensbegrenzung möglich«. Die praktische Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden schließt ein präventives Handeln weitgehend aus.

### **3.8.2 Umsetzung der Rechtsordnung**

In den vergangenen Jahren nahm die Aufgabenvielfalt innerhalb der Arbeitsschutzbehörden erheblich zu. Insbesondere die sachgemäße Einbeziehung einer Vielfalt der Rechtsvorschriften überfordert die Bediensteten kapazitiv. Die empfundene Aufgabenvielfalt führt zu Handlungsdruck und fördert eine reaktive Arbeitsweise.

Grundsätzlich wird eine Fokussierung der Aufsichtstätigkeit auf ausgewählte Aufgaben des Arbeitsschutzes angestrebt. Hierdurch können einerseits die verfügbaren Kapazitäten zielgerichtet eingesetzt werden. Andererseits ermöglicht diese Profilierung eine kommunizierbare Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern.

Um mögliche Doppelarbeit zu vermeiden und Ressourcen effizient einzusetzen, sollen spezielle Fachaufgaben in ausgewählten Dienststellen landesweit konzentriert werden.

Problematisch erweist sich die Kontrolle von Unternehmen, in denen sich die Verantwortlichen nicht einsichtig zeigen, erforderliche Korrekturmaßnahmen zu ergreifen. Eine Beratungsstrategie, die bei Eskalation in eine betriebliche Sanktionierung mündet, stellt hier besondere Anforderungen an die Kompetenz der Bediensteten der Gewerbeaufsicht.

### **3.8.3 Behördliche Verwaltungsstrukturen**

Grundvoraussetzung für ein zielgerichtetes und effizientes Wirken der Arbeitsschutzbehörden – insbesondere auf der unteren Verwaltungsebene – ist deren Einbindung in die Verwaltungsstrukturen der Städte und Landkreise.

Aufgrund arbeitskultureller Unterschiede zwischen Verwaltung und technisch orientierter Gewerbeaufsicht fehlt auf kommunaler Ebene zuweilen das Verständnis für die Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden. In den Verwaltungsbehörden findet die Außendiensttätigkeit der Bediensteten häufig nur ein begrenztes Verständnis, obgleich diese eine unabdingbare Grundlage für die Aufsichtstätigkeit darstellt.

Ferner können sich die unterschiedliche fachliche Anforderungen zwischen Arbeitsschutzbehörden und anderen kommunalen Ämtern, so z. B. bei der Genehmigung von Bauvorhaben und Industrieansiedlungen ergeben. Dies beruht u. a. auf einen unterschiedlichen Auftrag: die Arbeitsschutzbehörden sehen sich oft in der Rolle der »Mahner«, während sich andere kommunale Stellen eher dem Fortschritt verpflichtet fühlen.

Die Befragung offenbarte, dass einzelne Arbeitsschutzämter nur unzureichend in die Aufbau- und Ablauforganisation der unteren Verwaltungsbehörden (z. B. Landratsämter) integriert sind. Dies begrenzt die Wirksamkeit des Handelns der Bediensteten der Gewerbeaufsicht und erhöht den bürokratischen Aufwand.

### **3.8.4 Präsenz der Bediensteten in den Unternehmen**

Voraussetzung für eine wirkungsvolle Arbeit sind eine Präsenz in den Unternehmen und eine qualifizierte Ausbildung. Bedienstete der Gewerbeaufsicht sollen grundsätzlich über eine technische oder naturwissenschaftliche Ausbildung verfügen, um vorschriftenrelevante, technische Sachverhalte in Unternehmen fundiert beurteilen zu können. Darüber hinaus sind soziale Kompetenzen und betriebliche Erfahrungen erforderlich, um Handlungsmöglichkeiten eines Unternehmens angemessen einzuschätzen und Unterstützung- bzw. Sanktionsmaßnahmen gezielt anzuwenden.

Ein Kontakt zu den Betrieben dient nicht nur deren Kontrolle, sondern erweitert wesentlich den Wissensstand und den **Erfahrungshorizont** der Bediensteten der Gewerbeaufsicht. Ein situationsgerechtes Handeln der Bediensteten setzt deren vorschriftenorientiertes Urteilsvermögen im technisch-organisatorischen Kontext voraus. Dieses Urteilsvermögen können die Bediensteten ausschließlich im betrieblichen Kontakt erwerben.

### **3.9 Zusammenfassung der Aussagen der Kammernvertreter**

Im Rahmen des Projektes wurden Vertreter der **Handwerkskammer** (HWK) und der **Industrie- und Handelskammer** (IHK) Region Stuttgart befragt. Gesprächspartner waren Fachberater, die Mitgliedsunternehmen u. a. in Themenstellungen des Arbeits- und Umweltschutzes unterstützen. Die Befragung zielte darauf, die Rolle der Kammern als Interessenvertreter der Unternehmen, insbesondere der KMU zu eruieren.

Sowohl die HWK als auch die IHK berät ihre Mitgliedsbetriebe in Fragen des Arbeitsschutzes. Es handelt sich jedoch weniger um eine Prozessbegleitung, sondern um die Weitergabe spezifischer Fachinformationen auf Nachfrage. Die IHK organisiert jährlich einen »Sicherheitstag«, auf dem u. a. Fragen des Gefahrstofftransports thematisiert werden.

Da der Arbeitsschutz gegenwärtig kein Kernthema der Kammern darstellt, sind das themenspezifische Fachwissen und die Personalkapazitäten begrenzt.

Bei der Erarbeitung von Fachinformationen wird vornehmlich auf die Angebote der Unfallversicherungsträger, aber auch staatlicher Institutionen wie der Bundesanstalt für

Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) zurückgegriffen. Es werden solche Informationsangebote einbezogen, die über das Internet effizient zu recherchieren sind. Die Kammern verfügen über keine eigenen Fachdatenbanken zum Arbeitsschutz.

Die Kammern pflegen einen Kontakt zu Vertretern der Unfallversicherungskassen; hier erfolgt eine branchenspezifische Betreuung. Hingegen hat sich der Kontakt zu den Arbeitsschutzbehörden seit der Verwaltungsstrukturreform weitgehend verloren.

Im inhaltlichen Fokus der **betrieblichen Information** stehen Themen wie Arbeitsschutzorganisation und sicherheitsfachliche Betreuung. Dabei erfolgt zumeist eine reaktive Informationsnachfrage der Unternehmen aufgrund externer Handlungsanlässe (z. B. Hinweise der Arbeitnehmer, Anordnungen der Berufsgenossenschaften, Reaktion auf einschlägige Medienberichte).

Im Schulungsbereich der HWK werden **Seminare** zu Gesundheitsschutz und -förderung angeboten. Sie finden verhaltene Resonanz. Im Rahmen des Bildungs- und Seminarangebots der IHK existieren Fachschriften wie »Arbeitsschutz- und Brandschutz im Betrieb«, um Mitgliedsunternehmen praktische Hilfestellungen zu bieten.

Hingegen stellen **Informationsveranstaltungen** der Kammern zum Thema Arbeitsschutz ein etabliertes Medium dar, das von den Betrieben gut angenommen wird (ca. 50 Besucher bei der HWK, ca. 100 Besucher bei der IHK). Eine Zusammenarbeit mit Referenten der staatlichen Arbeitsschutzbehörden im Sinne eines Informationsaustausches ist vorstellbar, wenn daraus ein betrieblicher Mehrwert resultiert und ein Vertrauensschutz gewährleistet wird.

Ebenfalls ist vorstellbar, dass aktuelle Arbeitsschutzinformationen der Arbeitsschutzbehörden im Rahmen der etablierten Informationsveranstaltungen zielgerichtet an die Betriebe kommuniziert werden. Von Interesse sind z. B. kommentierte Gesetzesänderungen (und deren praktischer Vollzug) im halbjährlichen Turnus.

Die Kammern bekundeten grundsätzliche Bereitschaft, eine **Vermittlungsfunktion** zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden und den Unternehmen (KMU) auf neutralem Boden einzunehmen, um betriebliche Interessen und Informationsbedarf zu bündeln und Informationsangebote zu multiplizieren. Voraussetzung hierfür ist jedoch die Wahrung der Vertrauensbeziehungen zu den Mitgliedsunternehmen.

Ein Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden mit den Kammern ist offiziell über die jeweiligen Landesverbände bzw. Dachorganisationen zu initiieren.

## 4 Lösungskonzept

### 4.1 Anforderungen aus der Unternehmensbefragung

Die Befragungsergebnisse und ergänzende Literaturrecherchen zeigen, dass sich die Vertiefung des wechselseitigen Verständnisses von Arbeitsschutzbehörden und Unternehmen als ein grundsätzlicher Lösungsweg für eine verbesserte Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzbehörden erweist. Das vertiefte Verständnis betrifft

- die Aufgaben und den Zweck des behördlichen Wirkens vor dem Hintergrund der geltenden Rechtsordnung, einschließlich seiner wirtschaftlichen Wechselwirkungen sowie
- die Strategien und Rahmenbedingungen des betrieblichen Handelns vor dem Hintergrund der betrieblichen Kernkompetenzen und der Unternehmensverfassung.

Durch ein vertieftes Verständnis wird angestrebt,

- dass betriebliche Entscheidungsträger die Belange des Arbeitsschutzes verstärkt aus Einsicht in die Notwendigkeit und aus betrieblichem Eigeninteresse umsetzen,
- dass Bedienstete der Gewerbeaufsicht bei ihrer Beratungs- und Kontrolltätigkeit den wirtschaftlichen Zweck des Unternehmens respektieren und bei möglichen Sanktionen u. a. Aspekte der Arbeits- und Beschäftigungssicherheit (vor dem Hintergrund der betriebswirtschaftlichen Situation) berücksichtigen.

### 4.2 Empfohlene Maßnahmen

Der Lösungsansatz lässt sich durch drei zentrale Maßnahmen verwirklichen:

- Darstellung eines zeitgemäßen **Verständnisses des Arbeitsschutzes**, um betriebliche Führungspersonen und Entscheidungsträger für dessen Belange zu sensibilisieren (vgl. Kapitel 5). Hierbei gilt es, die infolge des Arbeitsschutzgesetzes eingetretenen Änderungen des Arbeitsschutzrechts angemessen zu würdigen (z. B. Schutzzielkonzept). Das Rechtsverständnis soll an den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten eines Unternehmens gespiegelt werden.
- Erarbeitung eines eigenständigen **Aufgaben- und Kompetenzprofils** der Bediensteten der Gewerbeaufsicht für Kontrolle und Beratung (vgl. Kapitel 6). Dies

umfasst die Definition von Kernaufgaben und die Ausgestaltung effektiver behördlicher Strukturen. Das behördliche Aufgaben- und Kompetenzprofil ist von anderen Arbeitsschutz-Institutionen (wie z. B. den Berufsgenossenschaften) nachvollziehbar abzugrenzen; gleichzeitig sind Formen eines Zusammenwirkens (z. B. für Zwecke der Information, Schulung und Forschung) zu stärken. Die zukünftige Aus- und Fortbildung der Bediensteten soll sich am überarbeiteten Aufgaben- und Kompetenzprofil orientieren.

- Ergänzung des **Informationsangebots** der Arbeitsschutzbehörden zu den o. g. Aspekten, u. a. durch Sammeln, Aufbereiten und Bereitstellung von Methodenwissen und Beispielen guter Unternehmenspraxis (z. B. Gefährdungsbeurteilung, Arbeitsgestaltung – vgl. Kapitel 7).

Durch diese Maßnahmen soll einerseits das Niveau von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in den Unternehmen durch die Einsicht und das Engagement der betrieblichen Entscheidungsträger nachhaltig erhöht werden. Andererseits soll die Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden wirksamer gestaltet werden, indem Handlungsschwerpunkte gesetzt, Routineaufgaben vereinfacht und die verfügbaren Kapazitäten auf prioritäre Maßnahmen fokussiert werden.

### 4.3 Grundkonzept

Das nachfolgende Grundkonzept fasst betriebliche und behördliche Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzbehörden zusammen. Es verbessert das Verständnis für die Rollen, Aufgaben und Interessen der jeweiligen Institutionen bzw. deren Akteure und regelt deren sachgerechtes Zusammenwirken. Im Mittelpunkt der Betrachtungen steht zunächst das Unternehmen.

#### 4.3.1 Voraussetzungen des Unternehmenserfolgs

Ein Unternehmen ist ein spezieller Betriebstyp in marktwirtschaftlichen Systemen. Merkmale eines Unternehmens sind nach Gutenberg (1983)

- das erwerbswirtschaftliche Prinzip (d. h. Streben nach Gewinn),
- das Prinzip des Privateigentums und
- das Autonomieprinzip (Selbstbestimmung des Wirtschaftsplans).

Um seiner wirtschaftlichen Aufgabe gerecht zu werden, umfasst ein Unternehmen drei Funktionsbereiche (vgl. Abbildung 4.1):

- **Produktionsprozesse** (zur Leistungserstellung bzw. Wertschöpfung) im Spannungsfeld von Bedarfslage und Angebot,
- **Innovationsprozesse** und ständige Verbesserung durch Qualifizierung und gezielten Einsatz der Fähigkeiten der Mitarbeiter, aber auch zweckmäßige Kapitalinvestitionen, um hierdurch die Wirtschaftlichkeit der Produktionsprozesse zu steigern,
- Eine betriebliche **Rechtsordnung** im gesellschaftlichen bzw. wirtschaftlichen Umfeld des Unternehmens. Die Rechtsordnung betrifft marktbezogene Vorschriften (d. h. verbindliche Regeln zum Waren- und Leistungsaustausch unter Wahrung beidseitiger Interessen) ebenso wie Mindeststandards hinsichtlich Arbeitsbedingungen und Produkteigenschaften.

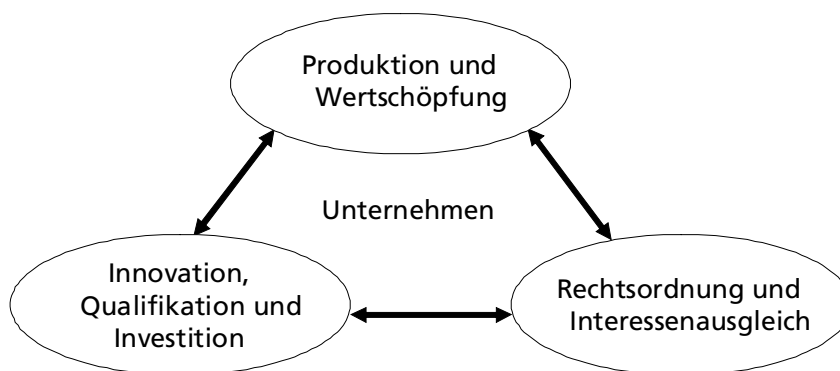


Abb. 4.1 Dimensionen des Unternehmens

Die Grafik zeigt schematisch auf, wie sich die drei Bereiche wechselseitig ergänzen.

#### 4.3.2 Dimension »Produktion und Wertschöpfung«

In der betrieblichen Wertschöpfung kommt das wirtschaftliche Handeln des Unternehmens zum Ausdruck. Wertschöpfungsprozesse beruhen auf dem Ausgleich von Leistungsangeboten (bzw. Waren) und Kundenbedürfnissen. Betriebliche Leistungen sind auf betriebliche Ziele hin zu bündeln, die sich an der Bedarfslage der Kunden orientieren. Diese bedarfsorientierte Koordination der individuellen Leistungen bzw. Fähigkeiten kommt im Begriff der **Arbeitsteilung** zum Ausdruck. Die Arbeitsteilung ermöglichte erst eine Produktivitätssteigerung in der Volkswirtschaft (vgl. Braun 2009). Eine Zeit- und Ressourcenersparnis durch Arbeitsteilung ist das zentrale Kennzeichen des modernen Wirtschaftslebens.

Im arbeitsteiligen Unternehmen kann nicht »jeder alles leisten«. Um die betrieblichen Verhältnisse zu koordinieren, sind Aufgaben zu verteilen, Verantwortungsbereiche zu



definieren, Abläufe festzulegen und Kommunikationswege zu schaffen. Damit sind auch (unterschiedliche) Interessensphären der Akteure und Akteursgruppen im Unternehmen zu klären und zu regeln.

#### **4.3.3 Dimension »Innovation, Qualifikation und Investition«**

Eine kontinuierliche Verbesserung der betrieblichen Wertschöpfungsprozesse gelingt nur, wenn die im Unternehmen tätigen Menschen Initiative zeigen sowie Kreativität, Erfahrungen und Fähigkeiten in ihre tägliche Arbeit einbringen. Die erheblichen Produktivitätssteigerungen, die die Industrialisierung der vergangenen Jahrzehnte kennzeichneten, beruhten letztlich auf der menschlichen Kreativität, die in wirtschaftlich verwertbare Innovationen mündete.

Die Bedeutung von Innovation und Qualifikation für einen betrieblichen Verbesserungsprozess ist unbestritten, soll die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens oder ganzer Wirtschaftsbranchen erhalten und gesteigert werden.

Nur wenn die Leistung einzelner Personen besser wird, kann die betriebliche Gesamtleistung ein höheres Niveau erreichen. Neben einer aufgabengerechten Qualifikation setzt die menschliche Leistungserbringung u. a. eine menschengerechte (d. h. anforderungs- und leistungsgerechte) Gestaltung der Arbeitsbedingungen voraus.

Zur Verbesserung der betrieblichen Wertschöpfungsprozesse tragen u. a. unternehmensexterne Institutionen (z. B. Berater, Forschungseinrichtungen, evtl. auch Berufsgenossenschaften) bei.

#### **4.3.4 Dimension »Rechtsordnung und Interessenausgleich«**

Das Erfolgsprinzip der Arbeitsteilung (vgl. Abschnitt 4.3.2) impliziert eine Abkehr von der Selbstversorgung, wie sie etwa die Landwirtschaft bis ins 19. Jahrhundert prägte. Arbeitsteilung bedeutet immer »Arbeit für andere«. Arbeitsteilung ist umso wirtschaftlicher, je besser sie die Bedürfnisse und Interessen des Wirtschaftspartners (z. B. Kunden) einbezieht. Insofern stellt das Wirtschaften ein zwischenmenschliches Phänomen dar, das umso produktiver wirkt, je klarer gemeinsame Werte und zwischenmenschliche Verhaltensweisen vereinbart sind. Durch solche Vereinbarungen werden unterschiedliche Interessen der Wirtschaftspartner ausgeglichen; ferner wird einer möglichen Manipulation und Korruption entgegengewirkt.

Eine verbindliche **Rechtsordnung** der zwischenmenschlichen Verhältnisse ist ein unverzichtbares Element einer Wirtschaftsgemeinschaft. Sie wird hierzulande als derart

selbstverständlich erachtet, dass ihr häufig keine hinreichende Aufmerksamkeit mehr geschenkt wird.

Im Unternehmen findet die Rechtsordnung zwischenmenschlicher Verhältnisse ihren Ausdruck in der Unternehmensstruktur bzw. -kultur, in der Verhaltensweisen, Rechte und Pflichten vereinbart sind, sowie im alltäglichen Rechtsleben – d. h. der Art und Weise, wie Menschen miteinander umgehen.

Stehen zwei **unabhängige Wirtschaftspartner** im Leistungsaustausch, so findet ihr Zusammenwirken (z. B. Preisfindung beim Leistungsaustausch) innerhalb der Rechtsordnung des Marktes statt. Den Wirtschaftspartnern steht hier grundsätzlich frei, z. B. bei ungünstigen Leistungsbedingungen von einer Wirtschaftsbeziehung zurückzutreten.

In einem wirtschaftlichen **Abhängigkeitsverhältnis** zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden im eigentlichen Sinn keine Waren bzw. Leistungen getauscht, sondern ein Recht (vgl. Regelungen im Arbeitsvertrag) gegen eine Arbeitsleistung getauscht. Hierdurch wird ein Recht zur Ware gemacht. Damit die elementaren Arbeitnehmerrechte nicht durch willkürliche Einflüsse eingeschränkt werden können, sind sie durch eine **unabhängige Institution** zu sichern.

#### **4.4 Die Rolle der staatlichen Arbeitsschutzbehörden**

Die Rechte der wirtschaftlich abhängigen Arbeitnehmer hinsichtlich Sicherheit, Gesundheit und körperlicher Unversehrtheit werden im Rechtsgebiet des Arbeitsschutzes zusammengefasst. Der Arbeitsschutz ist zunächst eine Aufgabe innerhalb der betrieblichen Rechtsordnung, die dem Interessenausgleich zwischen dem Arbeitgeber und den abhängigen Arbeitnehmern dient. Ein derartiger Interessenausgleich ist ein konstitutives Element der arbeitsteiligen Wirtschaftsweise (vgl. Abschnitt 4.3.2).

Bei Missachtung obliegt die unabhängige Durchsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes den staatlichen Arbeitsschutzbehörden. Kommen die Arbeitsschutzbehörden dieser hoheitlichen Aufgabe nicht nach, so hat dies auch Auswirkungen auf die betrieblichen Produktions- und Innovationsprozesse sowie auf das arbeitsteilige Marktgeschehen, da die wirtschaftlichen Verhältnisse (d. h. das markttragende Prinzip von Leistung und Gegenleistung) mittelfristig aus dem Gleichgewicht geraten.

Dieser wirtschaftliche Zusammenhang der nachhaltigen Kooperation von Wirtschaftspartnern begründet den Auftrag der staatlichen Arbeitsschutzbehörden. Hingegen können moralische Begründungen erfahrungsgemäß den Arbeitsschutz nicht aufwer-

ten. Eine wirtschaftlich orientierte Argumentation kann die Einsicht der Unternehmer in die Notwendigkeit des behördlichen Auftrags und deren Akzeptanz erhöhen.

#### 4.5 Folgerung für die Arbeitsweise der staatlichen Arbeitsschutzbehörden

Aus dem Grundkonzept werden Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzbehörden und die Arbeitsweise ihrer Bediensteten abgeleitet.

Eine behördliche Durchsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes mit hoheitlicher Macht soll im Einzelfall erfolgen, wenn gesetzliche Vorschriften

- einer in einem **abhängigen** Rechtsverhältnis befindlichen Person oder Personengruppe im Unternehmen (d. h. im allgemeinen Arbeitnehmer)
- vornehmlich durch willkürliche (d. h. **einseitig** interessen geleitete) Einflüsse
- bei **Unmöglichkeit** eines zweckmäßigen betriebsinternen Interessenausgleiches

verletzt werden. Demnach hängt die Um- und Durchsetzung des Arbeitsschutzes erfahrungsgemäß weniger von der Größe und Struktur eines Unternehmens ab, sondern vielmehr von der wirtschaftlichen Orientierung seiner Unternehmensstrategie.

Dies bedeutet in der praktischen Aufsichtstätigkeit beispielhaft:

- Es besteht **hoher Handlungsbedarf** zur Durchsetzung des Arbeitsschutzes, wenn ein Dachdeckerunternehmen auf die Installation von Absturzsicherungen verzichtet, um Kostenvorteile zu erlangen oder seine Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, sofern der Verzicht auf die Absturzsicherungen ein erhebliches, von den Arbeitnehmern nicht zu beeinflussendes Gefährdungsrisiko darstellt (z. B. durch sichere Verhaltensweisen, reduzierte Arbeitsgeschwindigkeit).
- Liegt für eine Arbeitsmaschine keine dokumentierte Gefährdungsbeurteilung vor, ohne dass von ihr eine offensichtliche Gefährdung für die betreffenden Arbeitnehmer ausgeht, so ist von einem **mittleren Handlungsbedarf** auszugehen. Hier können etwa die Berufsgenossenschaften einbezogen werden, um mit ihrem Fachwissen mögliche Sicherheitsmängel präventiv zu beseitigen.
- Im Falle eines lärmbedingten Nachbarschaftskonflikts besteht **geringer Handlungsbedarf**, wenn die Konfliktparteien rechtlich unabhängig sind und ein Kompromiss anderweitig gefunden werden kann. Im Sinne einer Kompromissfindung können technische Messungen von Umweltparametern durch Messdienste ohne hoheitlichen Auftrag durchgeführt werden.

## 5 Impulse für ein zeitgemäßes Arbeitsschutzverständnis

### 5.1 Arbeitsschutzgesetz

Nationale Rechtsgrundlage für den Arbeits- und Gesundheitsschutz in allen Betrieben und Verwaltungen ist das »Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz)«. Das Arbeitsschutzgesetz stellt das deutsche Arbeitsschutzrecht auf eine einheitliche, systematische und handhabbare Basis. Es regelt für alle Tätigkeitsbereiche die Arbeitsschutzpflichten des Arbeitgebers, die Pflichten und die Rechte der Beschäftigten sowie die Überwachung des Arbeitsschutzgesetzes durch die zuständigen staatlichen Behörden (vgl. Kapitel 2).

Im Arbeitsschutz sind die Grundpflichten des Arbeitgebers in Rechtsvorschriften geregelt. Es obliegt dem Betrieb, die oft allgemein oder abstrakt gehaltenen Grundregeln mit Leben zu erfüllen. Dem trägt das Arbeitsschutzgesetz Rechnung:

- Über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten zielt der zeitgemäße Arbeitsschutz darauf, die **Gesundheit** der Arbeitnehmer zu erhalten und arbeitsbedingten Erkrankungen vorzubeugen.
- Wichtiges Grundprinzip ist die **Prävention**, die durch vorbeugendes, geplantes Handeln bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen erreicht wird. Zur Umsetzung von geeigneten Maßnahmen einer sicheren und menschengerechten Arbeitsgestaltung wird auf die rechtliche Vorgabe von Gestaltungsmaßnahmen verzichtet; an ihre Stelle treten sog. Schutzziele, die Freiräume für eine betriebspezifische Ausgestaltung von grundlegenden Vorgaben ermöglichen und damit die Regeln des Wirtschaftens respektieren.
- Grundsätzlich ist der Arbeitgeber für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer verantwortlich. In großen Betrieben ist diese Verantwortung üblicherweise in die **Führungsstrukturen** eingebunden.

Der Arbeitgeber hat nach dem Arbeitsschutzgesetz die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit zu gewährleisten und zu verbessern. Hierzu hat er die am Arbeitsplatz bestehenden Gesundheitsgefährdungen zu beurteilen. Die Gefährdungsbeurteilung ist eine Grund-

voraussetzung, um zielgerichtete und wirksame Arbeitsschutzmaßnahmen bei angemessenem Aufwand durchführen zu können. Der Arbeitgeber hat die Arbeitnehmer über Gesundheitsgefährdungen und Schutzmaßnahmen zu unterweisen. Die Arbeitnehmer haben ihrerseits die Arbeitsschutzanweisungen des Arbeitgebers zu beachten. Sie sind ferner verpflichtet, festgestellte Mängel, die Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit haben können, dem Arbeitgeber zu melden.

Auf diese Weise wird ein **kontinuierlicher Verbesserungsprozess** in Gang gesetzt, der in die betriebliche Organisation und in die Wertschöpfungsprozesse eingebunden ist. Mithin ist der Arbeitsschutz ein integrierter Bestandteil des **betrieblichen Managementsystems**, in das externe Akteure (wie z. B. die Arbeitsschutzbehörden) mangels fundierter Einsicht nur noch bedingt einwirken können.

Dennoch lassen sich **Verstöße** gegen die gesetzlichen Arbeitsschutzvorgaben auch innerhalb eines komplexen Prozessgefüges anhand einer dokumentierten Gefährdungsbeurteilung (d. h. Ausschlusskriterien) identifizieren. Für die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger stellt die betriebliche Dokumentation eine Vereinfachung ihrer Kontroll- und Beratungstätigkeit dar. Im Rahmen einer **Systemkontrolle** werden weniger betriebliche Details kontrolliert, sondern die Verankerung des Arbeitsschutzes in der betrieblichen Organisation u. a. vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Unternehmensstrategie überprüft.

Die dokumentierte Gefährdungsbeurteilung stellt eine anerkannte Grundlage für die Systemkontrolle dar. Darüber können u. a. dokumentierte Qualitätsmanagementsysteme (einschließlich Organigramme) und Qualitätsaudits grundsätzlich in die Systemkontrolle einbezogen werden.

Viele Unternehmen erkennen den betrieblichen Nutzen der Gefährdungsbeurteilung nicht hinreichend; vielmehr vermuten sie lediglich eine Vereinfachung der behördlichen Arbeitsweise. Hierzu tragen zuweilen auch als zu hoch empfundene bürokratische Anforderungen bei. Eine Vereinheitlichung der Dokumentationsanforderungen von Gefährdungsbeurteilung und Qualitätsmanagement bzw. deren formale Integration kann vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen beitragen, den bürokratischen Aufwand zu reduzieren und die Einsicht der Unternehmer in die Belange des Arbeitsschutzes zu stärken.

## 5.2 **Eigenmotiviertes, betriebliches Engagement**

Die wirksame Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes – dessen Grundprinzipien bis dato nicht sämtlichen Arbeitgebern bekannt sind – erfordert die Stärkung der **Eigenmotivation** des Unternehmens zur Schaffung sicherer und menschengerechter Arbeitsbe-

dingungen. Fremdmotivation durch äußeren Handlungsdruck oder Zwangsandrohung – etwa durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden – würde einerseits dem zeitgemäßen Rechts- und Wirtschaftsverständnis zuwiderlaufen; andererseits würde der umfassende Aufbau äußerer Zwangsmittel umfangreiche Personalkapazitäten binden, und wäre politisch nicht mehrheitsfähig. Daher soll äußerer Zwang (z. B. verwaltungsrechtliche Sanktionierung) nur in begründeten Einzelfällen und nach gewissenhafter Abwägung seiner Konsequenzen angewandt werden.

Die Deregulierung der Arbeitsschutzvorschriften im Sinne des Schutzzielkonzepts erfordert eine erhöhte Motivation und Qualifikation der betrieblichen Verantwortungsträger zur menschengerechten Gestaltung sicherer Arbeitsbedingungen. Ansonsten ist zu erwarten, dass die Novellierung des Arbeitsschutzrechts nicht die beabsichtigten Wirkungen entfalten wird, wie die betriebliche Praxis zuweilen offenbart.

Die Motivation der betrieblichen Entscheidungsträger kann grundsätzlich durch die Einsicht in den **Sinn** und die **Notwendigkeit** des Arbeitsschutzes gesteigert werden. Entsprechende Hinweise vermittelt das Grundkonzept in Kapitel 4.3. Der mit Arbeitschutzmaßnahmen verbundene Aufwand soll in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten wirtschaftlichen Nutzen stehen.

Bei gravierenden Sicherheitsmängeln bzw. Rechtsverstößen kann das eigenmotivierte Handeln der betrieblichen Entscheidungsträger durch gesetzlich begründete Sanktionierungen der Behördenvertreter (d. h. Anordnungen, Auflagen) flankiert werden.

### 5.3 Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftens

Die rechtlichen Bedingungen der menschlichen Zusammenarbeit im Unternehmen werden häufig nicht hinreichend thematisiert, da sie als geregelt erscheinen. Ihre Bedeutung für eine motivierende Zusammenarbeit der Menschen und den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens wird jedoch häufig unterschätzt.

Das Recht betont die individuelle Gleichheit vor dem Gesetz, um mögliche Manipulation und Korruption abzuwenden. Die gelebte Rechtsauffassung ist zudem Grundlage für die Verwirklichung des Arbeitsschutzes in betrieblicher Eigenverantwortung.

Für einen nachhaltigen Unternehmenserfolg ist entscheidend, mit loyalen Arbeitnehmern rechnen zu können. Menschen sind bereit, sich mit dem Unternehmen zu identifizieren und sich in betriebliche Gemeinschaftsaufgaben einzubringen,

- wenn sie sich als gleichwertig in der Gemeinschaft respektiert fühlen und

- wenn die rechtlichen Verhältnisse klar geregelt sind und diese ohne Willkür weiterentwickelt werden.

Die für eine Identifikation und Motivation notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen sind in der Unternehmensverfassung und in der Rechtsordnung niedergelegt. In der **Unternehmensverfassung** kommt zum Ausdruck, auf welcher Grundlage Macht legitimiert ist, und wie mit Macht und Verantwortung umgegangen wird (Seghezzi 1996). Hierzu umfasst sie die Regelung von Entscheidungsträgern und -strukturen, sowie allgemeine Verhaltensprinzipien.

Die tägliche Praxis zeigt, dass ein Verstoß gegen die Unternehmensverfassung und gegen das Rechtsempfinden der Arbeitnehmer zu erheblichen Motivationseinbußen und einer erhöhten Fluktuation führt (vgl. etwa den jährlichen Gallup-Engagement-Index).

In der **Rechtsordnung** kommt zum Ausdruck, wie z. B. gesetzliche Vorgaben u. a. zum Arbeitsschutz im Unternehmen umgesetzt und gelebt werden. Eine Rechtsordnung besteht aus expliziten oder impliziten Regeln, um das individuelle Handeln in der betrieblichen Gemeinschaft ausrichten zu können. Grundsätzlich wird durch eine Rechtsordnung ein begründeter Interessenausgleich zwischen den Akteuren und Akteursgruppen innerhalb eines Unternehmens angestrebt, um den Betriebsfrieden zu wahren und ressourcenzehrende Konflikte zu vermeiden. Eine wesentliche Frage ist, ob ein derart gemeinschaftsverträgliches Handeln aus betrieblicher Eigenmotivation erfolgt (z. B. durch Einsicht, Überzeugung) oder von außen erzwungen wird (z. B. durch behördliche Sanktionen).

Im betrieblichen Alltag entfalten sich die zwischenmenschlichen Rechtsverhältnisse in einem Spannungsfeld von Macht- und Vertrauenspol (vgl. Abbildung 5.1). Dem Machtpol liegt die Rechtsordnung des Unternehmens zugrunde. Das Vertrauensverhältnis wächst durch persönliche Erfahrungen. In der Mitte zwischen dem Macht- und Vertrauenspol liegt ein Kompromiss der unterschiedlichen Interessen, der aus einer Verhandlung hervorgeht.

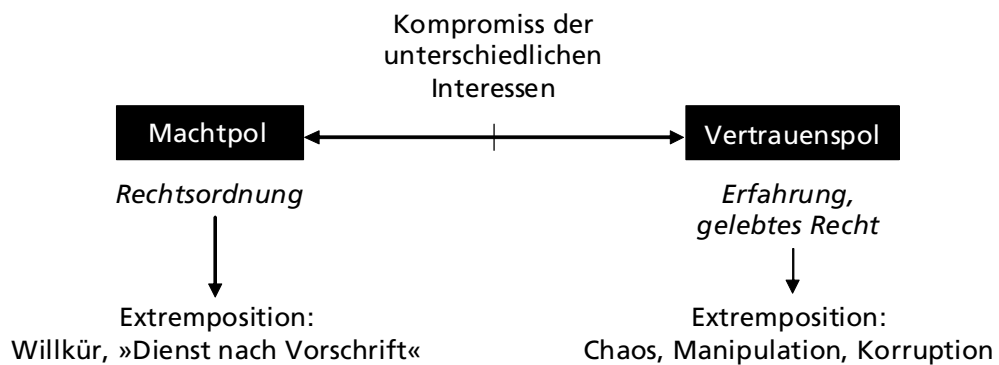


Abb. 5.1 Rechtsskala zum Ausgleich von Macht- und Vertrauenspol

Jeder Mensch hat einen gewissen, kulturell geprägten Gerechtigkeitsinn. Dieser führt zum »gelebten Recht«. Gelebtes Recht setzt zumindest einen gewissen Grad von Vertrauen voraus. Gesundes Vertrauen erfordert Menschen- sowie Selbsterkenntnis, um es nicht mit Sympathie oder Misstrauen zu verwechseln.

Das Zusammenspiel von wirtschaftlicher und rechtlicher Orientierung in einer Organisation wird in Abbildung 5.2 schematisch dargestellt. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Person, um die sich Funktion und die Organisation gruppieren.

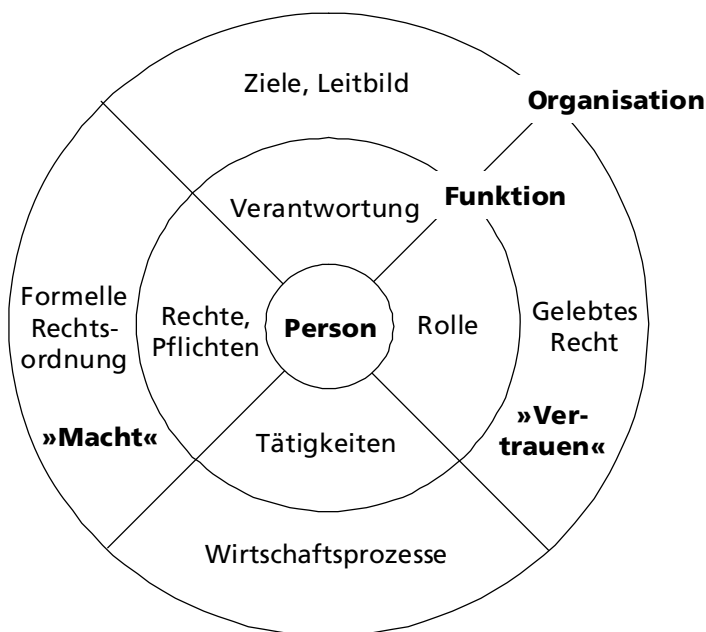


Abb. 5.2 Betriebliches Funktionsschema

In Bezug auf den Arbeitsschutz verdeutlicht das Funktionsschema zweierlei:



- Zuverlässige, sichere und ertragsorientierte Wirtschaftsprozesse lassen sich dauerhaft nur verwirklichen, wenn ihnen klare Ziele und verlässliche Strukturen zugrunde liegen. Die menschliche Zusammenarbeit bedarf einer Ordnung und Regelung innerhalb der betrieblichen Gemeinschaft. Ein betriebliches Wirtschaften ohne eine Unternehmensverfassung und eine (den Arbeitsschutz umfassende) Rechtsordnung ist dauerhaft nicht möglich.
- Die Rechtsordnung umfasst formelle und informelle Elemente, die sich entweder auf Macht oder auf Vertrauen stützen. Behördliche Anordnungen sind Ausdruck der formellen, hoheitlichen Macht. Ihre Anwendung ist situationsgerecht abzuwägen (z. B. im Falle eines betrieblichen Vertrauensbruchs).

#### 5.4 Transparente Rechtsverhältnisse im Unternehmen

Um vernünftig miteinander wirtschaften zu können, sind transparente Rechtsverhältnisse in und zwischen Unternehmen (im Sinne einer rechtlichen Ordnung) erforderlich. Sie erst schaffen die Grundlage für das nötige Vertrauen, ohne das kein wirtschaftlicher Prozess auf Dauer funktioniert.

Ein Unternehmen wäre jedoch überfordert, würden sich einzelne Personen in jeder strittigen Angelegenheit auf das normative Recht berufen. Wenn alles und jedes geregelt wird, lähmt dies die Arbeit. In stark bürokratisierten Unternehmen offenbart sich die Unzweckmäßigkeit einer Rechtsordnung, die Beschäftigte zum »Dienst nach Vorschrift« verleitet. Vernünftige Personen umgehen derart begrenzende Regeln, um den Betrieb sicherzustellen.

Das **staatliche Arbeitsschutzrecht** repräsentiert das gesellschaftliche Rechtsverständnis, das auch innerhalb der Unternehmen verbindliche Gültigkeit hat. Im Konkreten soll das Arbeitsschutzrecht die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern am Arbeitsplatz gewährleisten. Es ist offensichtlich, dass das Unternehmen zunächst selbst nach geeigneten Wegen zu suchen hat, um diesen rechtlichen Verpflichtungen in eigener Verantwortlichkeit nachzukommen. Welcher technische und bürokratische Aufwand zur Erreichung von Schutzziele im Arbeitsschutz notwendig ist, vermögen nur die Entscheidungsträger im Unternehmen selbst zu beurteilen. Diese Umsetzung stellt für den gut organisierten Betrieb üblicherweise kein Problem dar, sofern die Sicherheit bereits als ein Bestandteil der betrieblichen Verbesserungsstrategien zur Steigerung von Zuverlässigkeit und Prozessqualität betrachtet wird.

Eine Vernachlässigung der betrieblichen Rechtsordnung führt in vielen Fällen zu einer Verschlechterung der menschlichen Leistungsvoraussetzungen (d. h. Kreativität, Loyali-

tät, Engagement, Kundenorientierung) für den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens.

Ein mehr oder weniger willkürliches Eingreifen der staatlichen Organe hingegen würde die betrieblichen Abläufe stören oder gar lähmen. Daher begrenzt sich der gesetzliche Auftrag der staatlichen Arbeitsschutzbehörden gemäß Arbeitsschutzgesetz auf die betriebliche Kontrolle und Beratung vor dem Hintergrund des Schutzzielkonzepts. Die Arbeitsschutzbehörden mischen sich nur im notwendigen Umfang in die inneren Belange des Unternehmens ein. Es ist ureigene Aufgabe des Unternehmers, die geltende Rechtsordnung in seinem Betrieb angemessen umzusetzen und durch die Schaffung sicherer und menschengerechter Arbeitsbedingungen günstige Voraussetzungen für ein erfolgreiches Wirtschaften zu schaffen.

## 5.5 Ausgleichsprozesse als Grundlage des Wirtschaftens

Vertrauen und Macht (vgl. Abbildung 5.1) werden durch **Verhandlungen** der Beteiligten vermittelt, die etwa in betriebliche Vereinbarungen münden. Sie stellen wechselseitige Versprechen im Sinne eines Kompromisses dar. Jede Partei verhandelt aus ihrer jeweiligen Interessenlage, respektiert den Partner, ist aber auch zur Aufgabe von gewissen Positionen bereit. Durch den Ausgleich entsteht eine »Win-Win-Situation«.

Ein derartiger Interessenausgleich ist eine wesentliche Grundlage des Wirtschaftens. Der Wirtschaftsprozess entsteht im Ausgleich von Leistungen (der Mitarbeiter) und Bedürfnissen (der Kunden). Ob der Leistungsausgleich in wirtschaftlichen Prozessen über Geld oder andere Wege vollzogen wird, spielt im Prinzip keine Rolle. Hingegen (zer-)stört jede Art von einseitiger Vorteilmahme auf Dauer die Zusammenarbeit von Wirtschaftspartnern.

In einer Metastudie wiesen Fetchenhauer und Goebbels (2010) nach, dass sich eine vertrauensvolle Wirtschaftskultur förderlich auf betriebliche Produktivität und den individuellen Wohlstand auswirken. Hierbei sind vor allem die sogenannten Transaktionskosten geringer: Der Aufwand für Verträge und der Kontrollbedarf bleiben niedrig, teure Rechtsstreitigkeiten entfallen. Jedes Engagement wird generell konfliktärmer. Investitionen in Forschung und Entwicklung fallen leichter, wenn kein Ideendiebstahl zu befürchten ist. Vertrauen stimuliert demnach Investitionen und Innovationen.

Das Arbeitsschutzrecht gibt Rahmenbedingungen und Ziele vor, um die elementaren persönlichen Grundrechte auf Unversehrtheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu schützen, und damit die Grundlagen für zwischenmenschliches Vertrauen zu stärken. Ein andauernder Verstoß gegen diese Grundrechte würde die Zusammenarbeit im Un-

ternehmen erheblich stören und folglich dessen wirtschaftliche Grundlagen schwächen.

## 5.6 Sanktionierung von Rechtsverstößen

Übertretung oder Verletzungen der Rechtsordnung können und sollen im Einzelfall Sanktionen nach sich ziehen. Hier gilt das Prinzip der **Angemessenheit**. Im Idealfall erkennt die zu sanktionierende Person (bzw. Organisation), inwiefern sie die Rechtsordnung überschritten hat, und lernt aus ihren Verfehlungen.

Zu wirklichen Sanktionen kommt es, wenn das Arbeitsschutzrecht mit Stufen von Anordnungen (bzw. innerbetrieblich: Abmahnungen) angewandt wird. Mit diesem Instrument ist jedoch situationsgerecht und sensibel umzugehen:

- Die Rechtsordnung beschreibt nur allgemeingültige Sachverhalte. Daher verlangt ihre Um- und Durchsetzung die Fähigkeit, mit dem situationsspezifischen Ermessensspielraum umzugehen, ohne in Willkür zu verfallen.
- Andauernde Nachlässigkeiten, fehlende Transparenz oder falsche Schwerpunktsetzung mindern das Vertrauen in die wirksame Umsetzung der Rechtsordnung.
- Wer sich in seiner Machtposition allzu eng an die Buchstaben des Gesetzes hält, schränkt den Handlungswillen der arbeitenden Menschen ein und lähmt ihr Engagement. Wer hingegen Sanktionen androht und diese dann nicht durchsetzt, verspielt den Respekt.

Bei der Um- und Durchsetzung der Rechtsordnung kommt es darauf an, die rechtlichen Spielräume erlebbar zu machen, so dass diese sachgemäß und verantwortungsbewusst verwirklicht werden. Zudem gilt es, allen Beteiligten ein Gefühl der Rechtssicherheit zu vermitteln, sofern kein offenkundiger Verstoß gegen Rechtsvorschriften erkennbar ist.

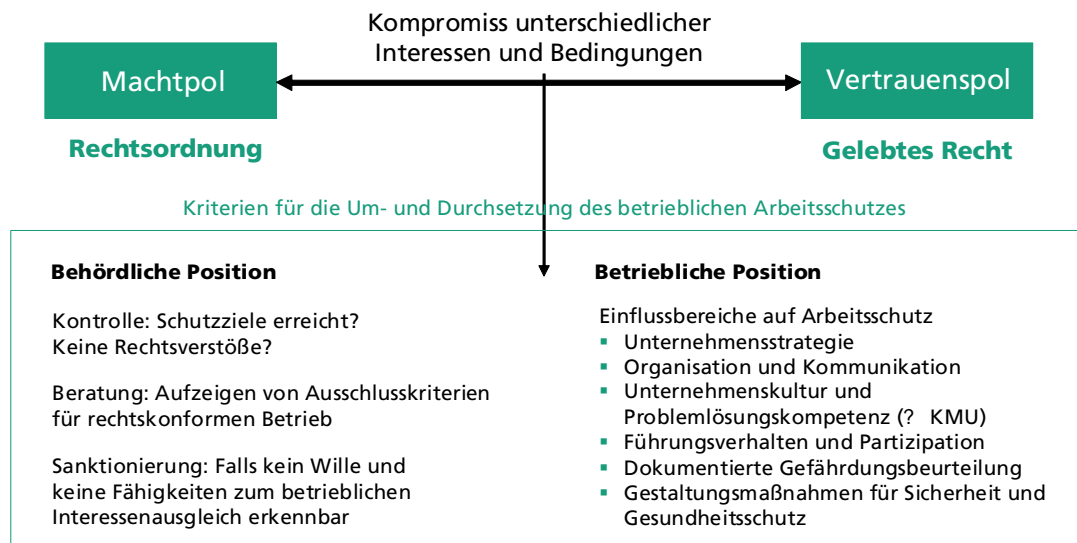


Abb. 5.3 Behördliche Kontrolle zur Stärkung der betrieblichen Rechtsordnung

Die Arbeitsschutzgesetzgebung spannt einen Bogen zwischen Macht- und Vertrauenspol auf (vgl. Abbildung 5.3). Hierzu respektiert sie wirtschaftliche Handlungsnotwendigkeiten und appelliert zunächst an das Verantwortungsbewusstsein und die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers. Durch das Schutzzielkonzept werden ihm Freiräume für ein angemessenes, präventives Arbeitsschutzhandeln eingeräumt. Indem der Arbeitgeber in eigener Verantwortung geeignete Arbeitsschutz-Standards setzt, laufen gelegentlich geäußerte Vorwürfe über einen unangemessen hohen Aufwand und eine vermeintliche Überregulierung ins Leere. Zudem erkennt der Arbeitgeber den Nutzen von umgesetzten Arbeitsschutz-Maßnahmen am besten, und kann diesen dem Aufwand gegenüberstellen.

Ein machtorientiertes, vorschnell reglementierendes Vorgehen der Behördenvertreter würde die Eigenverantwortung des Arbeitgebers unangemessen einschränken. Es widerspräche somit der Intention des Arbeitsschutzgesetzes.

Ein behördlicher Vertrauensvorschuss soll nicht zur Nachlässigkeit oder zu wirtschaftlichen Fehlentscheidungen (z. B. kurzfristige, extreme Gewinnmaximierung) führen. Ein nachlässiges Unternehmenshandeln, das Erkrankungen und Unfallereignisse begünstigt, verdient kein Vertrauen und berechtigt die staatlichen Institutionen zur Reglementierung. Sollte sich demnach ein Unfall ereignen, werden die Arbeitsschutzbehörden in ihrer wirtschaftlich unabhängigen Position untersuchen, inwieweit der Arbeitgeber seinen rechtlichen Verpflichtungen nachgekommen ist. Wenn er diese versäumt hat, können daraus im Einzelfall Sanktionen folgen.

## 5.7 Kernbotschaft

Arbeitsschutz als Bestandteil der betrieblichen Rechtsordnung schafft eine unabdingbare, aber häufig als selbstverständlich vorausgesetzte Grundlage für einen nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen. Eine Vernachlässigung des betrieblichen Arbeitsschutzes kann sich vordergründig nachteilig auf die Sicherheit und den Gesundheitsschutz auswirken. Vor allem aber schwächt eine solche Situation den Interessenausgleich im Unternehmen und wirkt sich über die Motivationslage der Beschäftigten indirekt auf dessen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit aus.

Der Arbeitsschutz tangiert somit ureigene betriebliche Interessen, wobei seine Umsetzung einen situationsgerechten Kompromiss im Spannungsfeld von Vertrauen und hoheitlicher Macht erfordert.

Einer Umsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes stehen häufig kurzfristige wirtschaftliche Interessen und Notwendigkeiten entgegen. Im betrieblichen Eigeninteresse sollen daher kurzfristige wirtschaftliche Bedingungen gegenüber den langfristigen wirtschaftlichen Konsequenzen abgewogen werden.

## 6 Aufgaben- und Kompetenzprofil der Arbeitsschutzbehörden

Die Befragung von Unternehmens- und Behördenvertretern offenbarte, dass ein geschärftes Aufgaben- und Kompetenzprofil der Arbeitsschutzbehörden beitragen kann, das Verständnis und die Akzeptanz der Unternehmensvertreter für die Arbeitsweise der Bediensteten der Gewerbeaufsicht zu erhöhen. Ferner vermag ein definiertes Aufgabenprofil die Einbindung der Arbeitsschutzbehörden in die kommunalen Verwaltungsstrukturen weiter zu verbessern.

### 6.1 Aufgabenspektrum

Aufgabe der Arbeitsschutzbehörden ist es, die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsschutzvorgaben in den Unternehmen zu überwachen und – falls bei Versäumnissen erforderlich – geeignete Maßnahmen des Arbeitsschutzes durchzusetzen. Hierzu kontrollieren die Arbeitsschutzbehörden Arbeitsstätten und Einrichtungen, beraten hinsichtlich rechtssicherer Lösungen (d. h. der Ausfüllung des Schutzzielkonzepts) und sanktionieren bei Verstößen gegen das geltende Recht.

Die Arbeitsschutzbehörden sind branchenübergreifend tätig und decken damit unterschiedliche Arbeitsfelder und Gefährdungspotenziale ab. Dieser umfassende Ansatz erschwert ein differenziertes Vorgehen auf technisch-fachlicher Ebene. Um die in den Behörden vorhandenen Personalkapazitäten effizient einzusetzen, orientiert sich die Arbeitsweise der staatlichen Arbeitsschutzbehörden vielmehr an thematischen Schwerpunkten und Handlungsprinzipien (z. B. Systemkontrolle).

Die Befragung offenbarte, dass eine persönliche Präsenz der Bediensteten in den Unternehmen vielfältige Vorteile bietet:

- Die Unternehmen erkennen, dass das Anliegen des Arbeitsschutzes von staatlicher Seite konsequent und systematisch umgesetzt wird.
- Die Wahrscheinlichkeit, betriebliche Rechtsverstöße zu entdecken und zu beheben, steigt. Dies trägt auch zur Stärkung des betrieblichen Rechtsempfindens bei.
- Bedienstete erwerben Kompetenzen für anspruchsvolle Kontroll- und Beratungsaufgaben durch das praktische Tun. Durch einen engen Kontakt mit den Unter-

nehmen erlangen sie Einblick in den Stand der Technik sowie in zeitgemäße Produktionskonzepte. Zudem werden sie mit der »betrieblichen Sprache« konfrontiert.

- Durch eine persönliche Präsenz »vor Ort« wird das erforderliche Vertrauensverhältnis zu den betrieblichen Akteuren nachhaltig gefördert; dies erleichtert im Allgemeinen eine Um- bzw. Durchsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen.

Die genannten Aspekte sprechen grundsätzlich für eine Stärkung der Außendiensttätigkeit der Bediensteten der Gewerbeaufsicht.

## **6.2 Einbindung der Behörden in die kommunalen Verwaltungsstrukturen**

In Baden-Württemberg wurden die Arbeitsschutzbehörden infolge der Verwaltungsstrukturreform von 2005 in die Landratsämter (oder die Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte) bzw. die Regierungspräsidien integriert. Der Integrationsprozess liegt in der Verantwortlichkeit der einzelnen Behörden.

Um die verwaltungstechnischen Synergieeffekte z. B. bei Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren zu nutzen, soll die Einbindung der Arbeitsschutzbehörden in die Verwaltungsstrukturen der Regierungspräsidien und der Landratsämter weiter vorangerieben werden. Hierbei ist zu berücksichtigen:

- Die Arbeitsschutzbehörden haben – auftragsbedingt – den Stand des »Mahners«. Ihre Empfehlungen und Handlungsweisen stehen den Interessenlagen der kommunalen Behörden zuweilen entgegen. Die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags erfordert eine unabhängige Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden innerhalb der Ämter.
- Die Bediensteten der Gewerbeaufsicht verfügen zumeist über eine technische oder naturwissenschaftliche Grundqualifikation. Sie verstehen sich häufig als »Gestalter«. Dem steht das Selbstverständnis der Verwaltungsfachleute entgegen, die sich eher als »Organisatoren« verstehen. Um die behördliche Arbeitsweise der unterschiedlichen Ämter zu koordinieren, soll die wechselseitige Akzeptanz für die unterschiedliche Arbeitskultur der jeweiligen Beschäftigtengruppen gefördert werden (z. B. Anerkennung von Außendiensttätigkeiten).
- Ein unzureichendes fachliches Verständnis für die Arbeitsweise der (im Landesauftrag tätigen) Arbeitsschutzbehörden erschwert eine Unterstützung durch die kommunalen Institutionen. Dies steht einem wirkungsvollen Handeln der Behörden entgegen. Daher sollen kommunalpolitische relevante Aufgaben und Entscheidungen zwischen den behördlichen Parteien abgestimmt werden.

- Es wird empfohlen, auch auf politischem Wege auf eine konsequente Integration der Arbeitsschutzbehörden in die Aufbau- und Ablauforganisation der unteren Verwaltungsbehörden hinzuwirken. Dies schließt eine Sensibilisierung der kommunalen Entscheidungsträger (z. B. Bürgermeister, Landräte) für die rechtlichen Grundlagen und den gesellschaftlichen Nutzen des Wirkens der Arbeitsschutzbehörden ein.

Eine klärende Abstimmung evtl. überschneidender Aufgabengebiete und Kompetenzfelder innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen vermeidet eine mögliche Doppelarbeit.

### 6.3 Kommunikation des behördlichen Kontroll- und Beratungsauftrages

Einige befragte Unternehmen äußerten überhöhte Erwartungen an die Beratungsleistungen der Arbeitsschutzbehörden, die sich vornehmlich auf eine technische Beratung zur Prozessoptimierung bezogen. Diese Erwartungen laufen dem Schutzzielkonzept, der betrieblichen Eigenständigkeit und der staatlichen Marktneutralität zuwider.

Der gesetzliche Beratungsauftrag der Arbeitsschutzbehörden beschränkt sich auf die Erlangung eines rechtskonformen Betriebszustandes, der Rechtsverstöße im betrieblichen Arbeitsschutz ausschließt. Derartige Umsetzungsdefizite des betrieblichen Arbeitsschutzes werden im Rahmen einer behördlichen **Kontrolle** identifiziert. Hierbei haben sich gezielte Arbeitsschutzkontrollen in den Betrieben als wirksamer erwiesen als eine allgemeine Überwachung. Mögliche Anlässe für eine Kontrolle ergeben sich u. a. aus:

- Beschwerden und Anzeigen aus dem Betrieb oder aus dem betrieblichen Umfeld,
- außergewöhnliche, evtl. interessen geleitete Ertragserwartungen im Unternehmen, die sich z. B. nicht durch eine technologische Stellung des Unternehmens begründen lassen,
- Neueinrichtung von Betrieben, Reorganisation und Outsourcing (vgl. Problematik der flexiblen Arbeitsformen).

Eine Kontrolle des betrieblichen Arbeitsschutzstatus ergibt sich zunächst aus der Inaugenscheinnahme folgender Schwerpunkte:

- Dokumentation der betrieblichen Organisation und der Managementsysteme,
- Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung,
- Vorgehen und Verhalten der Arbeitnehmer u. a. bei der Lastenhandhabung,
- Umgebungsfaktoren, physisch-chemische Faktoren,



- Befragung der Arbeitnehmer zu besonderen Vorkommnissen und zu den Arbeitsbedingungen (z. B. Angemessenheit der Handlungsspielräume).

Im Rahmen von Begehungen lassen sich Umsetzungsdefizite im direkten Gespräch mit Führungs- und Fachkräften sowie mit Arbeitnehmern erfahrungsgemäß zügig identifizieren und eingrenzen.

Die behördliche **Beratung** kann als Bindeglied (d. h. Vermittlungsfunktion) zwischen Kontrolle und Sanktionierung verstanden werden (vgl. Systematik in Abschnitt 5.3, Abbildung 6.1).

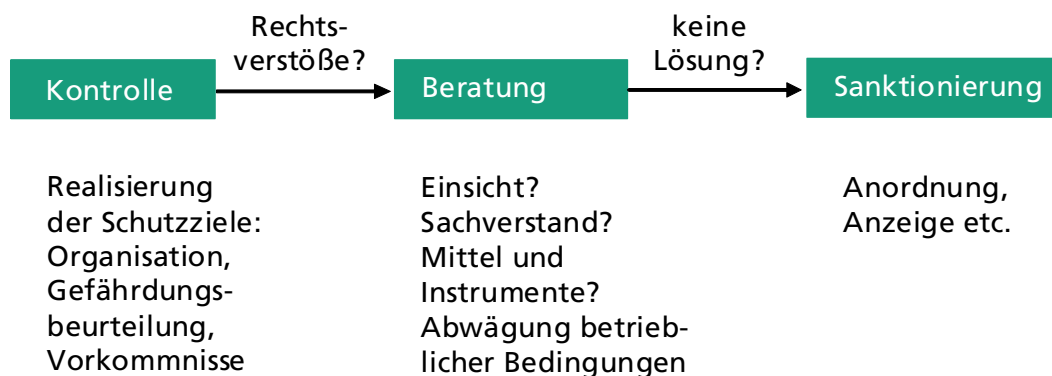


Abb. 6.1 Behördliche Beratung als Bindeglied von Kontrolle und Sanktionierung

Im Beratungsgespräch klärt der Bedienstete unter Einbeziehung eines Unternehmensvertreters die Konsequenzen der im Rahmen der (System-) Kontrolle identifizierten Umsetzungsdefizite vor dem Hintergrund der allgemeinen Schutzziele. Für die Beratung, die sich im Spannungsfeld von Macht- und Vertrauenspol bewegt, gilt das Gebot der Angemessenheit, um wirtschaftliche Notwendigkeiten der Unternehmen sowie rechtliche Vorgaben des Staates ausgewogen zu verbinden.

Folgende Situationen können bei der Beratung grundsätzlich unterschieden werden:

- Die Kontrolle (d. h. Systemanalyse bzw. Arbeitsstättenbegehung) offenbart keine betrieblichen Umsetzungsdefizite im Arbeitsschutz. Somit kann dem Unternehmen bescheinigt werden, dass die Schutzziele erreicht sind und keine einschlägigen Rechtsverstöße vorliegen; weitere, evtl. sanktionierende Maßnahmen unterbleiben.
- Die Kontrolle offenbart betriebliche Umsetzungsdefizite im Arbeitsschutz. Je nach Einsicht in die Handlungsnotwendigkeit und Vertrauensverhältnis sind Arbeitsschutzmaßnahmen und die Überprüfung ihrer Wirksamkeit – evtl. mit Unterstützung durch den zuständigen Unfallversicherungsträger – festzulegen. Evtl. sind wei-

tere Partner einzubeziehen, die den Stand von Technik und Wissenschaft umsetzen. Im Falle einer behördlichen Anordnung von Arbeitsschutzmaßnahmen hat das Unternehmen deren wirksame Umsetzung nachzuweisen.

- Bei offensichtlichen Verstößen gegen das geltende Arbeitsschutzrecht (d. h. Nicht-Erreichen von Schutzziele) und bei fehlender Einsicht des Unternehmers sind hoheitliche (Macht-) Mittel, wie Anordnungen und Strafanzeigen anzuwenden. Hierdurch wird die öffentliche Rechtsordnung durchgesetzt.

Eine prozessorientierte, technische Beratung durch die Arbeitsschutzbehörden ist aus kapazitiven und fachlichen Gründen nicht zu leisten. Sie würde ferner eine unerwünschte Wettbewerbsverzerrung begünstigen, wenn einzelne Betriebe in den Genuss kostenloser Beratungsleistungen kämen. Daher soll sich die Beratung auf einen Katalog von Schutzziele (d. h. eng umrissene Gestaltungs- bzw. Ausschlusskriterien) beziehen. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, welche Sachverhalte den Schutzziele zuwiderlaufen und daher einer Verbesserung bedürfen. Wie diese Verbesserung im Einzelfall erfolgen kann, ist nicht Gegenstand der behördlichen Beratung.

In der Beratung kann ferner geklärt werden, inwiefern die Anforderungen des Arbeitsschutzes durch anderweitige Führungs- oder Managementsysteme erfüllt werden. Dies betrifft beispielsweise die Dokumentation der betrieblichen Organisation und die Gefährdungsbeurteilung. Hier ist im Einzelfall zu entscheiden,

- inwieweit sachliche Anforderungen des Arbeitsschutzes durch vorliegende Qualitäts- oder Umweltaudits abgedeckt werden (etwa hinsichtlich Kriterien von Sicherheit und Zuverlässigkeit) und
- inwieweit bestehende Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme den formalen Anforderungen im Arbeitsschutz genügen, um z. B. durch eine einheitliche Dokumentation eine Doppelarbeit zu vermeiden.

Dem in den Unternehmen zuweilen geäußerten Vorwurf einer unzureichenden Fachkompetenz der Bediensteten kann in der Beratung begegnet werden, indem der Wirksamkeitsnachweis für spezifische Arbeitsschutzmaßnahmen dem Unternehmen obliegt. Zur Lösung technischer und fachlicher Detailfragen, die der Umsetzung von Schutzzielvorgaben dienen, können die Informationssysteme der Arbeitsschutzbehörden (d. h. Sammlung guter Unternehmenspraxis) oder die Expertise weiterer Partner (z. B. Unfallversicherungsträger) einbezogen werden.

Insofern liegt die **berufsqualifizierende Kompetenz** der Aufsichtspersonen in einer (schutz-) zielorientierten Systemkontrolle und ihrer persönlichen Fähigkeit, durch die Einbeziehung von (externen) Fach- und Führungskräften sowie die Anwendung hoheit-

licher Mittel ein angemessenes Arbeitsschutzniveau im Betrieb durchzusetzen (vgl. Abschnitt 6.7). Dies schließt die Kenntnis des Vorschriftenwerkes und des technischen Standes ein.

Die behördliche Beratung soll im Ergebnis eine **klare Aussage** umfassen, die Hinweise über den Grad der Erfüllung der Schutzziele (im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes) gibt. Im persönlichen Gespräch sollen die Bediensteten das zweckmäßige Bestreben des Unternehmens anerkennen, einen angemessenen Stand von Sicherheit und Gesundheitsschutz zu erreichen. Eine derartige Rückmeldung vermittelt den Unternehmen Planungs- und Entscheidungssicherheit; sie stärkt das präventive Leitkonzept des betrieblichen Arbeitsschutzes. Aus juristischen und praktischen Erwägungen ist auf einen schriftlichen Nachweis der Rechtskonformität zu verzichten.

Die Beratung des Unternehmers soll sich vornehmlich an Schutzziele und geeigneten Methoden orientieren, weniger jedoch an Vorschriften (d. h. »Wurden die einschlägigen Vorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Gestaltung des Arbeitssystems vermutungsgemäß einbezogen?«). Hier steht die Frage im Mittelpunkt: »Können technische oder organisatorische Sicherheitsmängel ausgeschlossen werden (d. h. Schutzziele sind umgesetzt), so dass bei einer Klage (z. B. bei Unfall, Erkrankung) eine Vorsätzlichkeit oder grobe Fahrlässigkeit nach Vorschriftenlage auszuschließen ist?«

#### **6.4 Abgrenzung von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträger**

Die betriebliche Wahrnehmung der Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden wird u. a. von deren unzureichender Abgrenzung vom **Aufgaben- und Kompetenzprofil** der Unfallversicherungsträger geprägt. Daraus resultiert ein in vielen Fällen unbegründeter Verdacht der Doppelarbeit.

Um das Verständnis und die Akzeptanz der Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden in den Unternehmen zu stärken, ist ihr eigenständiges Aufgabenprofil darzustellen und dieses von jenem der Unfallversicherungsträger abzugrenzen. Gleichzeitig gilt es jedoch, das Zusammenwirken mit Partnern für Aufgaben der Beratung und Schulung zu stärken, und Formen dieses Zusammenwirkens in der Fachöffentlichkeit aufzuzeigen.

Für die Abgrenzung der Arbeitsschutzbehörden von den Unfallversicherungsträgern wird das Grundkonzept aus Kapitel 4.3 herangezogen. Demnach hat ein nachhaltig erfolgreiches Unternehmen zugleich produktive und innovative Aufgaben zu bewältigen und die Rechtsordnung (einschließlich des Arbeitsschutzes) zu pflegen. Um diese betrieblichen Aufgaben zu bewältigen, ist ein Unternehmen im arbeitsteiligen Wirtschaftssystem im Allgemeinen auf eine externe Unterstützung angewiesen, so etwa in den Bereichen der beruflichen Bildung, der Beratung und Forschung, oder der Bereit-

stellung von Produktionseinrichtungen (vgl. Abbildung 6.2).

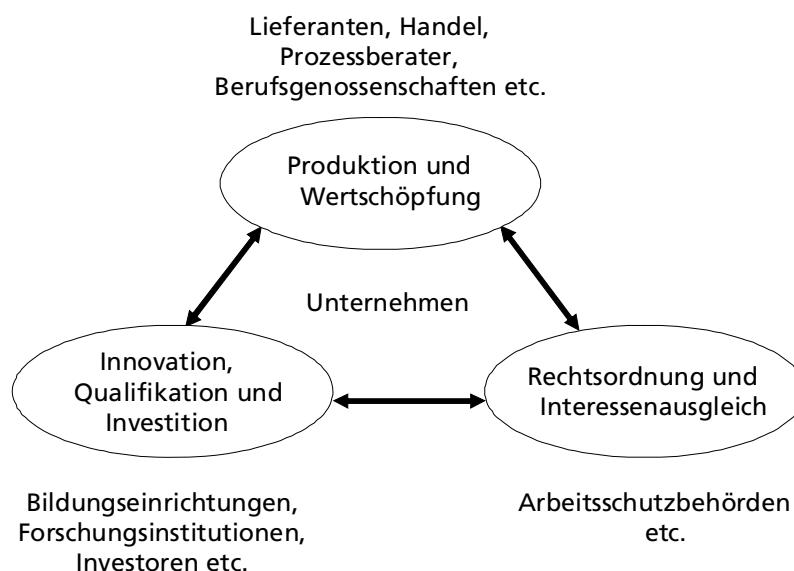


Abb. 6.2 Externe Unterstützung betrieblicher Aufgaben (Auswahl)

Das Schema verdeutlicht, welche unterschiedlichen Kernaufgaben den staatlichen Arbeitsschutzbehörden und den Unfallversicherungsträgern zukommen:

- Die **staatlichen Arbeitsschutzbehörden** kontrollieren in allen Gewerbebetrieben branchenübergreifend die betriebliche Umsetzung der staatlichen Rechtsvorschriften und setzen diese bei betrieblichen Versäumnissen durch (vgl. Kapitel 2.1). Durch ihr Verwaltungshandeln erfüllen sie einen **rechtlichen Auftrag** und unterstützen die Ausgestaltung der betrieblichen Rechtsordnung im gesellschaftlichen Kontext.
- Die **Unfallversicherungsträger** haben die vorrangige Aufgabe, wirtschaftliche Schäden auszugleichen, die durch Körperverletzung oder Tötung infolge von Arbeitsunfällen oder durch Berufskrankheiten entstehen. Die hierbei entstehenden Kosten werden im Umlageverfahren von den Unternehmern aufgebracht. Die Unfallversicherungsträger sind daher bestrebt, Arbeits- und Wegeunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren mit allen geeigneten Mitteln zu verhüten. Sie erfüllen diesen Präventionsauftrag in erster Linie durch Beratung der Unternehmen in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, aber auch durch Überwachung der Einhaltung und Umsetzung von Unfallverhütungsvorschriften. Mithin kommen die Unfallversicherungsträger letztlich einer **wirtschaftlichen Aufgabe** im Rahmen der Sozialversicherung nach.

Es wird empfohlen, diese Vorschläge im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie mit Vertretern der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträgern konstruktiv zu diskutieren, um eine Differenzierung der Aufgaben, Zuständigkeiten und Arbeitsweisen zu erlangen, und um zweckmäßige Felder eines Zusammenwirkens der komplementären Partner zu definieren. Tabelle 6.1 stellt wesentliche Unterschiede der Arbeitsweise von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern übersichtsartig dar.

<b>Institution</b>	<b>Staatliche Arbeitsschutzbehörden</b>	<b>Unfallversicherungsträger</b>
Dimension	Rechtliche Dimension (d. h. Umsetzung von individuellen Grundrechten)	Wirtschaftliche Dimension (d. h. präventive Minimierung wirtschaftlicher Schäden)
Auftrag und Zielsetzung	Stärkung der Rechtsordnung (durch schutzzielorientierte Durchsetzung von Rechtsvorschriften im Arbeitsschutz)	Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Wertschöpfungsprozessen durch Vermeidung v. Ressourcenverschwendung
Kernaufgaben	Kontrolle der betrieblichen Arbeitsbedingungen hinsichtlich Rechtskonformität, ggf. Sanktionierung bei Rechtsverstößen	Unterstützung zur Gestaltung sicherer, menschengerechter und zuverlässiger Arbeitsbedingungen bzw. Verhaltensweisen
Fach. Schwerpunkt	Allgemein, branchenübergreifend	Spezifischer Branchenbezug
Methodik	Orientierung an Schutzzielen, sowie Ausschlusskriterien und Verboten («alles ist erlaubt, außer ...»)	Orientierung an Gestaltungsmaßnahmen, z. B. »Gute Praxis«, Stand von Technik und Wissenschaft
Betriebliches Motivationspotenzial	Stärkung der betrieblichen Rechtsordnung; Drohung vor Sanktionierung der Betriebe	Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Situation (z. B. Versicherungsbeiträge)

Tab. 6.1 Unterschiede von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern

## 6.5 Arbeitsweise

Diese vorherige Auflistung veranschaulicht Unterschiede in der Arbeitsweise von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern. Idealerweise tragen die Arbeitsschutzbehörden durch ihre Kontrolltätigkeit bei, betrieblichen Handlungsbedarf im Arbeitsschutz zu identifizieren und einen entsprechenden Gestaltungs- bzw. Umsetzungsprozess (evtl. per Anordnung) zu initiieren.

Eine Aufgabe der Arbeitsschutzbehörden besteht darin, Schutzziele aufzuzeigen, aber nicht, geeignete Maßnahmen zu erarbeiten oder gar den betrieblichen Gestaltungsprozess fachlich zu begleiten; dies obliegt dem Unternehmen, den branchenspezifischen Unfallversicherungsträgern oder Dritten (z. B. Beratungsdienstleister). Ist der Gestaltungs- bzw. Umsetzungsprozess abgeschlossen, so legt das Unternehmen den erreichten Stand dar, der dann von behördlicher Seite hinsichtlich der Erfüllung der einschlägigen Rechtsvorschriften kontrolliert bzw. geprüft wird. Evtl. können weitere Verbesserungsmaßnahmen zur Erreichung der Schutzziele angeordnet werden.

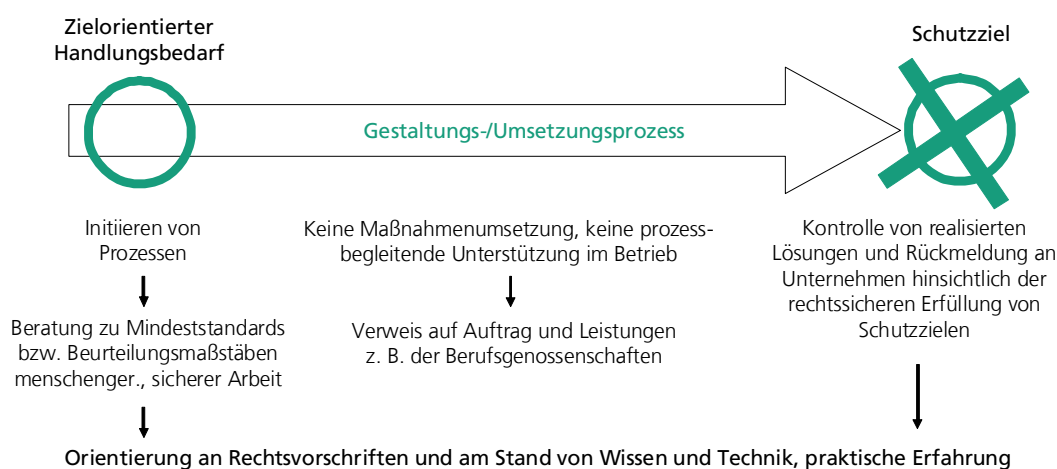


Abb. 6.3 Zusammenwirken von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern bei der Umsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes

Hinsichtlich einer betrieblichen Sanktionierung könnte eine Geldbuße, deren Verwendung erkennbar der Verbesserung der eigenen betrieblichen Arbeitssituation zugute kommt, einer unterstellten Ungleichbehandlung entgegenwirken. Die Umsetzbarkeit dieses Vorschlages wäre jedoch juristisch zu prüfen.

Dem Anspruch, im Vorschrift- und Regelwerk die starren Vorschriften durch situationsgerechte Regelungen zu ersetzen, kann von Seite der staatlichen Aufsichtsbehörden durch eine Fokussierung auf objektiv bewertbare Schutzziele und Ausschlusskriterien entsprochen werden. Die Ausschlusskriterien legen fest, wann Schutzziele zuwidergehandelt wird (z. B. Verwendung spezifischer Gefahrstoffe unter bestimmten Bedingungen). Hingegen bezieht sich das Berufsgenossenschaftliche Regel- und Informationswerk idealer Weise auf positiv formulierte Gestaltungskriterien, d. h. auf Maßnahmen, die durch eine präventive Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auch zur Steigerung der Zuverlässigkeit von Wertschöpfungsprozessen und damit zur Erreichung nachhaltiger wirtschaftlicher Interessen beitragen.

## 6.6 Benennung von Kompetenzträgern

Das umfangreiche, branchenübergreifende Zuständigkeits- und Aufgabenfeld der Arbeitsschutzbehörden legt eine Benennung von Kompetenzträgern nahe, die offenkundig über Fach- und Erfahrungswissen zu spezifischen Schwerpunktthemen verfügen und dieses weiterentwickeln. Durch die Benennung von Kompetenzträgern werden vorhandene Wissensbestände transparent kommuniziert und der persönliche Erfahrungsaustausch gefördert. Ein innerbehördlicher Erfahrungsaustausch stärkt das Qualifikationsniveau der (jüngeren) Bediensteten. Eine Rückkopplung bei der fachlichen Beurteilung von Sachverhalten vermeidet unnötige Mehrarbeit und steigert die Wirksamkeit der Arbeitsweise.

Kompetenzträger arbeiten idealer Weise in einer (räumlich konzentrierten) Gruppe zusammen. Bei der innerbehördlichen Inanspruchnahme von Auskünften und Beratungsleistungen ist ein Leistungsausgleich zwischen den jeweiligen Ämtern zu gewährleisten. Die bestehenden Strukturen der Arbeitsschutzbehörden innerhalb des Landes Baden-Württemberg, aber auch die persönlichen Kontakte Ihrer Führungskräfte und Mitarbeiter stellen eine günstige Grundlage zur Benennung von Kompetenzträgern und zur Schaffung geeigneter Kommunikationsstrukturen dar. Durch einen regelmäßigen Informationsaustausch, der sich auf Informationsveranstaltungen oder die Nutzung der Internet-Plattform beziehen kann, soll eine möglichst umfassende Verbreitung der einschlägigen Erfahrungen gewährleistet werden.

Die Schwerpunktthemen der Kompetenzzentren orientieren sich am betrieblichen Bedarf, der u. a. Ausdruck in den Handlungsfeldern der »Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie« findet. Folgende Themen bieten sich an:

### **Spezifische Zielgruppen und Branchen:**

- Baustellen, Montagearbeiten,
- Zeitarbeit und flexible Arbeitsformen,
- Transport, Logistik und Verkehr,
- Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen.

### **Betriebsicherheit:**

- Gefahrstoffe, Chemikaliensicherheit,
- Maschinen und Arbeitsmittel,
- Nanomaterialien.

### **Belastungs- und Erkrankungsschwerpunkte:**

- Lastenhandhabung, Muskel-Skelett-Erkrankungen,
- Hauterkrankungen,
- Psychische Belastungen.

Diese Auswahl von Schwerpunktthemen ist bedarfsgerecht zu ergänzen.

Die Behandlung »weicher Themen« wie psychische Belastungen und moderne Arbeitsformen entspricht nicht dem etablierten Qualifikationsprofil der Bediensteten. Dennoch empfiehlt sich deren Thematisierung durch die Arbeitsschutzbehörden (evtl. in fachlichem Austausch mit dem Sozialministerium Baden-Württemberg), um den Unternehmen die hohe Bedeutung dieser Problemstellungen zu signalisieren. Ein betrieblicher Erfahrungsvorsprung in diesen »neuen Themen« würde die behördliche Arbeitsweise erschweren und die fachliche Autorität der Bediensteten der Gewerbeaufsicht mindern.

»Neue Themen« sollen zunächst im Sinne eines Kompetenzerwerbs – evtl. mit Unterstützung durch Partner aus der Forschung – angegangen werden. Solange jedoch keine validen Mess- und Bewertungsverfahren (z. B. Gefährdungsbeurteilung) etwa für psychische Belastungen sowie keine eindeutig nachvollziehbaren Maßnahmen vorliegen, soll von einer diesbezüglichen Sanktionierung der Unternehmen abgesehen werden.

## **6.7 Zusammenwirken mit weiteren Partnern**

Im Rahmen eines eigenverantwortlich betriebenen Arbeitsschutzes obliegt es nicht den Arbeitsschutzbehörden, den Unternehmen maßnahmenorientierte Beratungsleistungen sowie Schulungen anzubieten. Derartige Leistungen werden traditionell u. a. von den Unfallversicherungsträgern erbracht (vgl. Kapitel 6.4). Darüber hinaus bieten diverse Unternehmensverbände und Dienstleister entsprechende Beratungs- und Ausbildungsleistungen an.

Ferner empfiehlt sich gemäß Abbildung 6.2 ein Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden mit weiteren Akteuren:

- **Unternehmensverbände**, Industrie- und Handelskammern, Innungen u. a. können beitragen, das Anliegen und die Methodik des Arbeitsschutzes in ihren Mitgliedsbetrieben zu kommunizieren und die betrieblichen Interessen und Anforderungen an die Behörden zu bündeln. Durch eine Vermittlungsfunktion »auf neutralem Boden« werden die Berührungspunkte der Kleinbetriebe zu Behördenvertretern



gemildert und der Vertrauensschutz auch in nicht rechtskonformen Situationen gewahrt.

- **Forschungsinstitutionen** können beitragen, die Um- und Durchsetzung des Arbeitsschutzes den jeweils aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen und hierdurch innovative Impulse einer menschengerechten Arbeitsgestaltung in die Betriebe zu vermitteln.

Die o. g. überbetrieblichen Institutionen genießen grundsätzlich das Vertrauen der mittelständischen Unternehmer und ermöglichen einen unabhängigen Informationsaustausch. Dadurch wird das Prinzip der Eigenständigkeit gestärkt. Indem Verbände eine Vermittlerfunktion zwischen staatlichen Behörden und Unternehmen wahrnehmen, vermögen Sie ihr eigenes Kompetenzprofil zu schärfen.

Bereits in der Vergangenheit gab es unterschiedliche Formen des Zusammenwirkens von Arbeitsschutzbehörden und Verbänden; deren Potenziale wurden jedoch nicht konsequent genutzt. Zwei Aspekte erscheinen für ein Zusammenwirken unabdingbar:

- Die Unabhängigkeit der Tätigkeit in den Verbänden: Schulungen und offene Aussprachen der Unternehmensvertreter können in den Verbänden nur in einem vertrauensvollen Umfeld erfolgen. Daher ist eine Unabhängigkeit der Tätigkeit in den Verbänden von einem (sanktionierenden) Einfluss der staatlichen Arbeitsschutzbehörden zu gewährleisten.
- Fachliche Unterstützung: Verbände können qualifizierte Schulungsaufgaben nur durchführen, wenn sie eine fachliche Unterstützung etwa durch die Arbeitsschutzbehörden oder andere Institutionen erhalten. Dies betrifft grundlegende Informationen zum Arbeitsschutzrecht und der Arbeitsweise der Behörden ebenso wie die Empfehlung zu bewährten Methoden und Instrumenten (z. B. Gefährdungsbeurteilung) sowie zu Fallstudien guter Unternehmenspraxis.

In Gesprächen mit dem Arbeitgeberverband der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg, der Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart und der Handwerkskammer Stuttgart wurden Formen eines möglichen Zusammenwirkens mit den Arbeitsschutzbehörden erörtert und diese von den Gesprächspartnern grundsätzlich positiv beschieden (vgl. Kapitel 3.9).

## 6.8 Qualifikationsprofil der Bediensteten der Gewerbeaufsicht

Um das vorab skizzierte Aufgabenprofil auszufüllen und eine fachgerechte Aufsichtstätigkeit zu gewährleisten, müssen die Bediensteten der Gewerbeaufsicht über ein angemessenes Qualifikationsniveau verfügen. Dies soll zu einer qualifizierten Behandlung folgender Fachaufgaben befähigen:

- Erkennen und Bewerten von Gefährdungen bei der Überprüfung und Untersuchung von Arbeitsstätten, Arbeitsstoffen und Arbeitsmitteln,
- Durchführung von Systemkontrollen und Bewertung von Arbeitsschutzmanagementsystemen, Überwachung der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sowie der Gefährdungsbeurteilung,
- Überprüfung und Untersuchung von Arbeitsmethoden und deren Auswirkungen auf die Beschäftigten,
- Beratung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. deren Vertretungen zu rechtssicheren Lösungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit,
- Durchsetzung der Vorschriften zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit in Betrieben und auf Baustellen,
- Durchführung von Verfahren im Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrecht,
- Steuerung und Umsetzung von Projekten im Rahmen von Scherpunktaktionen,
- Kooperation mit den Unfallversicherungsträgern und anderen Partnern im Arbeitsschutz,
- Referententätigkeit in Aus- und Fortbildungsveranstaltungen.

Qualifikationsanforderungen für ein anforderungsgerechtes Handeln ergeben sich aus eingehenden Gesprächen mit Behördenvertretern und betrieblichen Experten:

- *Situationsgerechtes Vorgehen im Spannungsfeld von Rechtsordnung und Wirtschaftlichkeit:* Dies setzt neben fundierten Kenntnissen des anzuwendenden Vorschriftenwerks und seiner praktischen Umsetzbarkeit auch ein Grundverständnis für wirtschaftliche Notwendigkeiten und soziale (Macht-) Strukturen im Unternehmen voraus (vgl. Kapitel 5.5 f.).
- *Situationsangemessene Lösungen statt einseitiger Durchsetzung von hoheitlicher Macht:* Die Initiierung von Arbeitsschutzmaßnahmen gelingt bei einem gesunden Vertrauensverhältnis zwischen (Klein-) Unternehmen und Behörde erfahrungsgemäß besser. Vertrauen entsteht durch Verbindlichkeit im persönlichen Kontakt und

durch Einsicht in getroffene Entscheidungen. Die Pflege des Vertrauensverhältnisses schließt eine rasche Durchsetzung von hoheitlichen Machtbefugnissen aus (wenngleich diese Option weiterhin gültig ist). Letztlich zielt der Arbeitsschutz auf die Wahrung grundlegender Interessen der Arbeitnehmer, was eines gesunden innerbetrieblichen Vertrauensverhältnisses bedarf. Dieses Vertrauensverhältnis soll nicht durch unangemessene externe Einflüsse belastet werden.

- *Bereitschaft zu fachlichem Austausch:* Offenkundiger Weise können die Bediensteten nicht über ein umfassendes Fach- und Spezialwissen für eine branchenübergreifende Kontrolle und Beratung von Unternehmen verfügen. Insbesondere in technologisch spezialisierten Unternehmen führt ein fachlicher »Mut zur Lücke« trotzdem zu einer akzeptierten Arbeitsschutzlösung, indem der Betrieb aufgefordert wird, die Rechtskonformität einer Lösung zu begründen. Ggf. sind für eine fundierte Prüfung eine externe Expertise (z. B. der Berufsgenossenschaft) einzubeziehen oder technische Messungen durch Dritte (z. B. Messdienste) durchzuführen. Ein zielgerichtetes Zusammenwirken, das die Eigenverantwortung des Unternehmens respektiert, führt häufig zu einem guten Ergebnis. Hingegen sollen sich Bedienstete der Gewerbeaufsicht nicht in die Rolle des umfassend technisch versierten Spezialisten drängen lassen, die er grundsätzlich nicht bewältigen kann. Dies würde schnell zu Vertrauensverlust oder gar Häme seitens der Betriebe führen.

Aus dem Tätigkeitsbild der Bediensteten der Gewerbeaufsicht ergeben sich weitere qualifikatorische Anforderungen:

- Bevorzugt naturwissenschaftlich oder technisch orientierte Grundausbildung,
- Persönliche Eigenständigkeit und Teamfähigkeit,
- Urteilsvermögen, Verhandlungsgeschick und Durchsetzungsfähigkeit, einschließlich Belastbarkeit bei betrieblichen Konflikten,
- Bereitschaft zum Außendienst für Präsenz vor Ort, Belastbarkeit,
- Medienkompetenz zum Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnik.

Diese Grundqualifikationen sollen insbesondere bei der Einstellung neuer Mitarbeiter Berücksichtigung finden.

Die einschlägigen Interviews lassen den Rückschluss zu, dass Unterschiede in der Qualifizierung der Bediensteten in den staatlichen Arbeitsschutzbehörden bestehen. Ursachen hierfür liegen u. a. in deren Grundausbildung, der Art ihrer Rekrutierung und den Tätigkeitsbedingungen des Personals. In den staatlichen Arbeitsschutzbehörden sind einige Fachexperten mit ausgewiesener Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz tätig,

die über eine tätigkeitsförderliche Werteorientierung verfügen. Es bietet sich an, deren Kompetenzen und praktische Erfahrungen durch regelmäßige Veranstaltungen und einen Informationsaustausch den jüngeren, unerfahrenen Kollegen zu vermitteln. Evtl. sind Betreuungs- und Patenmodelle für neu eingestellte Mitarbeiter zu erwägen, in denen ein Kompetenzerwerb durch das praktische Tun gefördert wird. Für derartige Kooperationsformen bestehen gegenwärtig strukturelle Ansätze, die es weiter zu stärken gilt.

## 6.9 Kernbotschaft

Durch eine Profilierung der Aufgabengebiete können die staatlichen Arbeitsschutzbehörden ihre öffentliche Außendarstellung verbessern und ihre Arbeitsweise effizienter gestalten. Dies betrifft zunächst die Abgrenzung der Aufgabe und Arbeitsweise von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern: Erste unterstützen vor allem die Umsetzung der gelebten **Rechtsordnung** in den Unternehmen, während zweite durch Vermeidung von Gesundheitsschäden und eine Verbesserung von Sicherheit und Zuverlässigkeit der betrieblichen Wertschöpfungsprozesse hauptsächlich zu **wirtschaftlichen Zielen** beitragen (d. h. präventive Risikominimierung und Abwendung finanzieller Folgeschäden).

In diesem Kontext bezieht sich die behördliche Kontrolle vornehmlich auf die Ermittlung von betrieblichem Handlungsbedarf, während in der behördlichen Beratung Wege beschritten werden, um vorgegebene Schutzziele sachgemäß und rechtssicher erreichen zu können. Die behördliche Beratung vollzieht sich im Spannungsfeld von Vertrauen und hoheitlicher Macht und zielt auf den Ausschluss von Rechtsverstößen im Arbeitsschutz.

Aus der Kontroll- und Beratungstätigkeit ergeben sich spezifische Qualifikationsanforderungen an die Bediensteten der Gewerbeaufsicht, die ein technisches Fachwissen sowie eine Sozialkompetenz umfassen. Vorhandenes Wissen der erfahrenen Bediensteten soll über die Benennung von Kompetenzträgern und einen strukturierten Informationsaustausch innerhalb der Arbeitsschutzbehörden möglichst umfassend verfügbar gemacht werden.

## 7 Ergänzung des behördlichen Informationsangebots

### 7.1 Zielsetzung und Grundintention

Ein zentrales Projektergebnis ist die Konzeption eines praxisorientierten Informationsangebots, das eine Leitfunktion für betriebliche Verantwortungs- und Entscheidungsträger insbesondere in KMU besitzt. Das Informationsangebot soll ferner die Fortbildung der Bediensteten der Gewerbeaufsicht unterstützen. Es setzt hierzu die in Kapitel 4 bis 6 aufgezeigten Lösungsansätze um. Das Informationsangebot adressiert vornehmlich zwei Zielgruppen:

- Die Entscheidungsträger (d. h. Arbeitgeber) und Sicherheitsfachkräfte in den Unternehmen, die für die Belange des Arbeitsschutzes sensibilisiert und zum Handeln motiviert werden sollen, und die hierzu ggf. auch den Kontakt der Arbeitsschutzbehörden suchen.
- Die Bediensteten der Gewerbeaufsicht, die eine fachliche Unterstützung für ihre Kontroll- und Beratungstätigkeit suchen, und diese anhand von »Beispielen guter Unternehmenspraxis / Good Practice« finden können.

Das Umwelt- und Verkehrsministerium Baden-Württemberg verfügt über ein umfassendes Informationsangebot zu Rechtsgrundlagen und Verfahrensanweisungen im Intranet. Zudem existiert ein öffentlicher Internet-Auftritt unter <http://www.gaa.baden-wuerttemberg.de>. Projektziel ist es, das bestehende Informationsangebot bzw. den Internet-Auftritt zweckmäßig zu ergänzen.

In einem weiteren Schritt soll der behördliche Internet-Auftritt mit den Internet-Auftritten zusammenwirkender Partnerinstitutionen verlinkt werden, um die Aufmerksamkeit der Betriebe grundsätzlich zu erhöhen und deren Nachfrage an einschlägigen Informationen zu steigern.

Das vertiefte Interesse der Unternehmensvertreter am Informationsangebot der staatlichen Arbeitsschutzbehörden kann nur geweckt werden, wenn es gelingt, die Nutzensvorteile einer »guten«, d. h. sicheren und menschengerechten Arbeit für den Betrieb – bzw. im Fall der KMU insbesondere für den Betriebsinhaber – durch implizite Botschaften aufzuzeigen.

### 7.1.1 Botschaft an die Unternehmensvertreter

Das Informationsangebot vermittelt zentrale Botschaften an die Unternehmen:

- Ein sinnvoll praktizierter Arbeitsschutz fördert die Nachhaltigkeit des betrieblichen Handelns und liegt damit auch im wirtschaftlichen Eigeninteresse des Unternehmens.
- Zur Gestaltung sicherer und menschengerechter Arbeitssysteme sind die eigenen Gestaltungsfreiräume zu nutzen, um auch die Zuverlässigkeit, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit von Prozessen zu verbessern.
- Bei gravierenden technischen und organisatorischen Änderungen ist es zweckmäßig, die Rechtskonformität einer Lösung durch die Arbeitsschutzbehörden bestätigen zu lassen. Eine mögliche Nachbesserung von Arbeitsschutzdefiziten erweist sich häufig erfolgreicher als andauernde Interessenkonflikte in der Belegschaft und das Risiko von Regressforderungen im Schadensfall.
- Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Arbeitsschutzbehörden, die auf Einsicht und Kompromiss beruht, erweitert im Allgemeinen die betrieblichen Gestaltungsfreiräume.

Ferner soll den Unternehmen im Sinne eines vertrauensvollen Zusammenwirkens aufgezeigt werden, welche Situationen die Arbeitsschutzbehörden zur Kontrolle veranlassen können:

- Nachfragen der Unternehmen, einschließlich Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren,
- Meldungen und Anzeigen von Betriebsangehörigen und Dritten,
- Behördliche Stellungnahmen,
- Schwerpunktaktionen,
- Ermittlungen bei Unfällen.

Andererseits vermittelt das Informationsangebot die Botschaft, dass die Arbeitsschutzbehörden kraft Gesetz zur Durchsetzung der Arbeitsschutzvorschriften verpflichtet sind. D. h. bei gravierenden Versäumnissen oder Verstößen sowie bei betrieblicher Uneinsichtigkeit haben die Arbeitsschutzbehörden die gesetzlichen Vorschriften den betrieblichen Interessen vorzuziehen.

### 7.1.2 Botschaft an die Bediensteten der Gewerbeaufsicht

Das Informationsangebot unterstützt die Bediensteten bei ihrer Arbeitsweise in den Betrieben. Folgende Hinweise geben eine Orientierung:

- Es gilt, die Eigenständigkeit der (kleinen) Unternehmen im Rahmen eines vertrauensvollen und kompromissbereiten Zusammenwirkens zu respektieren. Die Vertrauensbasis wird durch einen sensiblen Umgang mit hoheitlichen Machtbefugnissen gefestigt; zudem wird die Einsicht der Unternehmensvertreter in den Nutzen des betrieblichen Arbeitsschutzes gefördert.
- Die Rechtsordnung dient dem Menschen. Die Durchsetzung der Rechtsordnung soll grundsätzlich zum Interessenausgleich der Betriebsparteien beitragen und hierbei die Rechtspositionen der schwächeren Partei schützen. Eine buchstabengetreue Umsetzung von Vorschriften wird diesem Anspruch nicht immer gerecht und kann dann vor allem in Kleinbetrieben zur Ablehnung führen.
- Bedienstete sollen die Wechselwirkungen von wirtschaftlicher Dimension und betrieblicher Rechtsordnung erkennen und in den Betrieben kommunizieren.
- Regelmäßige Vor-Ort-Termine stärken das Bewusstsein für und die praktische Kenntnis der (klein-) betrieblichen Situation insbesondere auch in konjunkturell schwierigen Zeiten. Vor-Ort-Termine dienen den Bediensteten, die betriebliche Situation kennenzulernen, das Vertrauensverhältnis zu betrieblichen Akteuren zu festigen und die Autorität der staatlichen Arbeitsschutzinstitutionen zu stärken.
- In der Kontroll- und Beratungstätigkeit soll auf sichere und menschengerechte Lösungen in den Unternehmen hingewirkt werden (d. h. Ziel- statt Vorschriftenorientierung), die der betrieblichen Prämisse der Wirtschaftlichkeit genügen, aber vor allem rechtskonform sind.
- In einem breiten, brachenübergreifenden Tätigkeitsfeld wie der Gewerbeaufsicht ist nachvollziehbar, dass die Bediensteten nicht über ein fundiertes technisches Detailwissen verfügen. Sofern ein Bediensteter nicht in der Lage ist, einen relevanten Sachverhalt aufgrund eigener Kompetenz zu prüfen, sind Dritte einzubeziehen. Dennoch verbleibt die Prozessverantwortung beim Bediensteten, indem er das Unternehmen über die Prüfungsergebnisse und mögliche Konsequenzen informiert.
- Die Unternehmen erwarten im Falle einer Kontrolle bzw. Prüfung eine verlässliche (mündliche) Rückmeldung, ob Arbeitssysteme bzw. Arbeitsstätten den einschlägigen Rechtsvorgaben entsprechen.

## 7.2 Struktur des Informationsangebots

Um Unternehmensvertreter (und Bedienstete) gezielt über die Anliegen des Arbeitsschutzes und die Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden zu informieren, wird eine Ergänzung des bestehenden Internet-Informationsangebots der Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg empfohlen. Die Struktur (d. h. »roter Faden«) des behördlichen Informationsangebots zeigt Abbildung 7.1 auf.

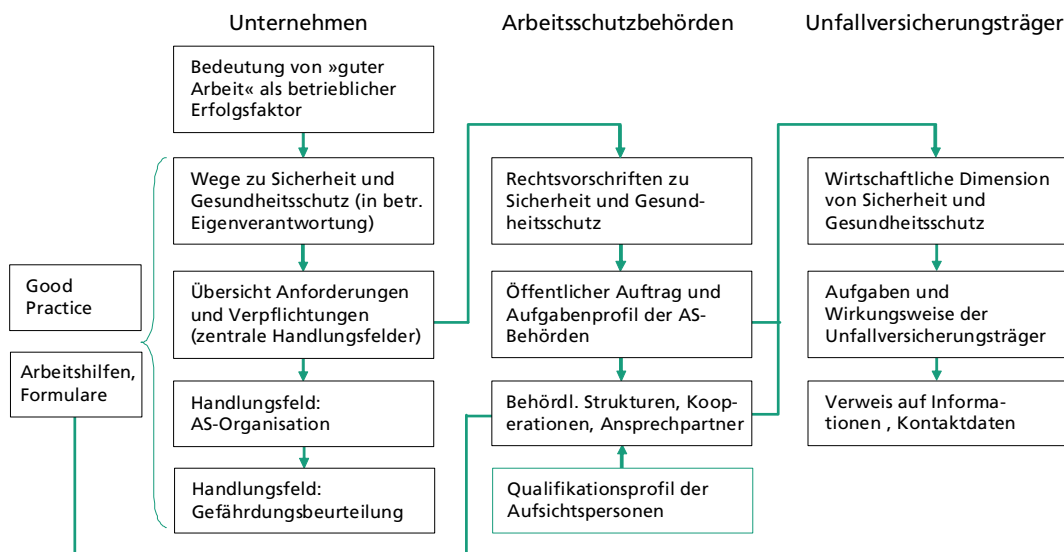


Abb. 7.1 Struktur des Informationsangebots

Das Informationsangebot ist in die drei Bereiche »Unternehmen«, »Arbeitsschutzbehörden« und »Unfallversicherungsträger« gegliedert. Diese Begriffe gelten lediglich als Arbeitsgrundlage und müssen nicht in ein zukünftig zu schaffendes Informationsangebot übernommen werden.

### 7.2.1 Informationsbereich »Unternehmen«

Der Informationsbereich »Unternehmen« zielt auf betriebliche Adressaten. Es unterstützt eine eigenständige Verbesserung des Standes von Sicherheit und Gesundheitsschutz.

Zum Einstieg in die Thematik wird die Bedeutung einer »guten«, d. h. sicheren, menschengerechten und gesunden Arbeit für einen nachhaltigen **Unternehmenserfolg** aufgezeigt. Die Inhalte orientieren sich an den Wechselwirkungen der drei betrieblichen Dimensionen »Produktion« »Innovation« und »Rechtsordnung« (vgl. Kapitel



4.3.1). In verständlicher und prägnanter Weise soll dem Arbeitgeber die Bedeutung des betrieblichen Arbeitsschutzes und sein **Nutzen** vermittelt werden.

In einem zweiten Schritt wird vermittelt, durch welche **Strategien und Maßnahmen** – idealer Weise in betrieblicher Eigenverantwortung – ein angemessener Stand von Sicherheit und Gesundheitsschutz im Unternehmen zu erreichen ist. Die Ausführungen können durch Beispiele guter Unternehmenspraxis veranschaulicht werden.

Sicherheit und Gesundheitsschutz sollen nach eigenen Maßstäben realisiert werden, orientierten sich jedoch auch an rechtlichen Vorgaben des Arbeitsschutzes. In einer Übersicht werden die **Anforderungen** des Arbeitsschutzes und die betrieblichen Verpflichtungen aufgelistet, wie sie sich aus dem Arbeitsschutzgesetz und einschlägigen Vorschriften ergeben. Die Übersicht orientiert sich an zentralen Handlungsfeldern, die als Gliederungsstruktur dienen.

Die folgenden Ausführungen vermitteln methodische Hinweise zur Verbesserung des Standes von Sicherheit und Gesundheitsschutz, wie er auch der Vorgehensweise der Arbeitsschutzbehörden entspricht.

Eine wesentliche Bewertungsgrundlage für den Arbeitsschutz ist die Art und Weise der **betrieblichen Organisation**. Daher wird diesem Aspekt eine eigene Rubrik (»Handlungsfeld«) gewidmet. Der Arbeitgeber erfährt, welche Anforderungen die Arbeitsschutzbehörden an die Organisation eines Betriebes stellen, und welche Kriterien im Falle einer Betriebskontrolle zur Überprüfung anstehen.

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld betrifft die Methodik der **Gefährdungsbeurteilung**. Auch hier werden geeignete methodische Hinweise und Hilfsmittel dargestellt.

Zur Veranschaulichung von Sachverhalten und zur praktischen Unterstützung werden »Beispiele guter Unternehmenspraxis« und Arbeitshilfen (wie z. B. Formulare, Broschüren) zur Verfügung gestellt.

## 7.2.2 Informationsbereich »Arbeitsschutzbehörden«

Der Informationsbereich »Arbeitsschutzbehörden« zielt ebenfalls vornehmlich auf betriebliche Adressaten. Er vermittelt Informationen zur Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden, die eine eigenständige Arbeitsweise der Unternehmen flankieren, sowie relevante Kontaktdaten. Dieser Informationsbereich betont die rechtliche Dimension des Arbeitsschutzes.

Die Ausführungen betreffen zunächst die einschlägigen **Rechtsvorschriften** zu Sicherheit und Gesundheitsschutz. Hier kann auf vorhandene Informationsbestände (im

Internetauftritt der Landesverwaltung Baden-Württemberg) und deren Gliederungssystematik zurückgegriffen werden. Empfohlen wird darüber hinaus eine praxisorientierte Kommentierung der jeweiligen Vorschriften, die Relevanz, Anwendungsbereich und Regelungsinhalt prägnant umreißt. Dabei soll der Schwerpunkt der Ausführung auf den Grundintentionen und der Systematik des Arbeitsschutzes liegen, wie es etwa das Arbeitsschutzgesetz darstellt.

In einer zweiten Rubrik werden der öffentliche **Auftrag** und das **Aufgabenprofil** der Arbeitsschutzbehörden dargestellt. Hierdurch können sich Arbeitgeber oder Arbeitnehmer informieren,

- welche (unterstützenden) Dienstleistungen die Arbeitsschutzbehörden in Belangen von betrieblicher Sicherheit und Gesundheitsschutz bieten,
- welche Bedeutung der behördliche Auftrag für das eigene Unternehmen haben kann, und welche möglichen Auswirkungen im Falle einer behördlichen Kontaktaufnahme und Kontrolle zu erwarten sind,
- welche Anforderungen die Arbeitsschutzbehörden an die Umsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes stellen, und wie diesen Anforderungen Genüge geleistet werden kann (vgl. zentrale Handlungsfelder im Informationsbereich »Unternehmen«).

Die dritte Rubrik benennt relevante **Kontaktdaten** der Ämter und Dienststellen der Arbeitsschutzbehörden und unterstützt somit eine Kontaktaufnahme der Unternehmer. Zudem können Ansprechstellen für spezifische Themen (im Sinne Kompetenzzentrum) benannt werden. Eine Kontaktaufnahme kann durch entsprechende Formularfelder mit Email-Funktion unterstützt werden. Um Email-Anfragen an die Ämter zielgerichtet zu lenken, sind die Nutzungsbedingungen zu verdeutlichen. Sofern technische Beratungsleistungen angefragt werden sollen, die nicht in die Zuständigkeit der Arbeitsschutzbehörden fallen, sind geeignete Kooperationspartner und deren Aufgaben- und Leistungsspektrum aufzuzeigen (z. B. Unfallversicherungsträger, Kammern). Von einer Benennung gewerblicher Beratungsdienstleister ist hier aus wettbewerbsrechtlichen Gründen abzusehen.

Die genannten Informationsrubriken sind über das Internet allgemein zugänglich. Eine weitere, vierte Rubrik, die entsprechende **Qualifikationsanforderungen** an die Bediensteten der Gewerbeaufsicht enthält, ist hingegen einer internen Nutzung vorbehalten. Neben grundsätzlichen Anforderungen dient diese Rubrik vor allem dem fallbezogenen Erfahrungsaustausch zwischen den Bediensteten in verschiedenen Dienststellen bzw. Ämtern. Hier können ebenso Dienstweisungen etc. veröffentlicht werden. Zur

Unterstützung des Austausches eignen sich u. a. moderierte, behördeninterne Wiki-Webs.

### **7.2.3 Informationsbereich »Unfallversicherungsträger«**

Der periphere Informationsbereich »Unfallversicherungsträger« zielt ausschließlich auf betriebliche Adressaten. Er veranschaulicht einerseits die unterschiedlichen Aufträge, Aufgaben und Arbeitsweisen von staatlichen Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern (bzw. Dritten) und grenzt unterschiedliche Kompetenzfelder ab. Er trägt andererseits bei, um beratungsrelevante Anfragen der Unternehmen, die sich vornehmlich auf die wirtschaftliche Dimension von sicheren und zuverlässigen Wertschöpfungsprozessen beziehen, an die zuständigen Unfallversicherungsträger oder die fachlich versierten Kammern weiterzuleiten.

Im Informationsbereich wird in gebotener Kürze auf

- die wirtschaftlichen Zusammenhänge von Sicherheit und Gesundheitsschutz (vgl. Kapitel 4.3),
- die Aufgaben und Wirkungsweisen der Unfallversicherungsträger,
- die Leistungs- und Unterstützungsangebote der Kammern und anderer Institutionen bzw. Verbände im Arbeitsschutz,
- deren Kontaktdaten bzw. Internetauftritte

verwiesen. Dies erfolgt im Wesentlichen durch einen Verweis auf die Internet-Angebote der Partnerinstitutionen. In diesem Sinne gilt es, die (wechselseitigen) Internet-Querverweise mit den Partnerinstitutionen abzustimmen. Eine solche Abstimmung kann z. B. im Rahmen der »Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie« erfolgen.

## **7.3 Hinweise zur formalen Darstellungen von Informationsangeboten**

Der nutzerorientierte Internetauftritt soll eine wechselseitige Kommunikation von Unternehmen, Behörden und ggf. Dritten unterstützen. Strukturierte Kommunikationsprozesse können beitragen, die Effizienz der behördlichen Arbeitsweise zu erhöhen.

Prägnante Informationsangebote können aber auch die Arbeitsweise in den Unternehmen verbessern. Die Befragung im Projekt ergab, dass die Inhaber kleiner Unternehmen häufig am Abend oder am Wochenende die Informationsangebote der Arbeitsschutzinstitutionen nutzen. Hier gilt es, in kompakter Form die grundlegenden Verantwortlichkeiten, Pflichten, Ziele und Maßnahmen im Arbeitsschutz aufzuzeigen, um das Verhältnis von zeitlichem Aufwand und betrieblichem Nutzen zu optimieren.

Dies kann anhand von prägnanten Basisinformationen erfolgen. Hierauf zielt das hier konzipierte Informationsangebot vornehmlich.

Vertreter größerer Unternehmen (wie Sicherheitsfachkräfte, Fachingenieure) beschäftigen sich weitaus systematischer mit dem Arbeitsschutz und entsprechenden Informationen, sofern dies Bestandteil ihrer Stellenbeschreibung ist. Die kompakten **Basisinformationen** können hier durch detaillierte und vertiefende **Fachinformationen** ergänzt werden. Die Erstellung einer derartigen Informationssystematik ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Projektes.

Das eigenständige Handeln der (Klein-) Unternehmer ist grundsätzlich ziel- und chancenorientiert, unter Einbeziehung von Risiken und Unwägbarkeiten. Dem soll im Informationsangebot durch eine grundsätzlich **positive Formulierung** von Anforderungen und Sachverhalten entsprochen werden.

Bei aller angestrebter Handlungsautonomie orientieren sich die (Klein-) Unternehmer häufig an der Situation in vergleichbaren Betrieben. Die Erarbeitung von **»Fallstudien guter Unternehmenspraxis«** kann zu ihrer Sensibilisierung beitragen und die Art und Weise einer eigenständigen Umsetzung von Maßnahmen veranschaulichen. Die Unfallversicherungsträger verfügen über umfassende Kenntnisse bei der Erstellung von »Good Practice«-Fallstudien. Auch im Internet ist eine Reihe von »Good Practice«-Beispielen für den Arbeitsschutz verfügbar und ermöglicht so eine inhaltlich-fachliche Orientierung.

»Fallstudien guter Unternehmenspraxis« lassen sich formal wie folgt strukturieren:

- Titel,
- Auslösendes Ereignis / Handlungsanlass,
- Ziel (z. B. Verbesserung der Auftragsabwicklung durch Belastungsreduzierung),
- Lösungsweg und Maßnahmen (Betriebsanalyse, Workshop, Maßnahmenumsetzung, Erfolgskontrolle,
- Erfolg,
- Weiterführende Informationen,
- Betrieb, Ansprechpartner.

## **7.4 Textbausteine**

Zur inhaltlichen Erstellung von öffentlichkeitswirksamen Informationsangeboten im Sinne der vorigen Ausführungen finden sich Textbausteine im Anhang (vgl. Kapitel 10.3).

Ein prototypischer Internet-Auftritt, der den »roten Faden« des Informationsangebots im Arbeitsschutz veranschaulicht und die Textbausteine integriert, wird vom Auftragnehmer bis zum 31. August 2010 erstellt.

## **7.5 Kernbotschaft**

Das behördliche Informationsangebot unterstützt das eigenständige Handeln der Betriebe im Arbeitsschutz. Hierfür soll das bestehende Informationsangebot der Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg zweckmäßig ergänzt werden, das die in Kapitel 4 bis 6 genannten Lösungsansätze umsetzt. Auf Grundlage der Befragungsergebnisse im Projekt gliedert sich das Arbeitsschutz-Informationsangebot in die Bereiche »Unternehmen«, »Arbeitsschutzbehörden« und »Unfallversicherungsträger«, die jeweils spezifische Inhalte umfassen und sich wechselseitig ergänzen.

Neben grundlegenden, prägnanten Darstellungen zur Bedeutung des betrieblichen Arbeitsschutzes, zu Anforderungen und Vorgehensweisen kommt den anschaulichen »Beispielen guter Unternehmenspraxis« eine hohe Bedeutung zu, um Unternehmer für den Nutzen des Arbeitsschutzes zu sensibilisieren und diese zum Handeln zu motivieren. Die Ergänzung des behördlichen Informationsangebots erfolgt zweckmäßiger Weise in Abstimmung mit den Partnerinstitutionen, wie z. B. den Unfallversicherungsträgern.

## 8 Zusammenfassung

Sicherheit und Gesundheitsschutz sind rechtlich verankerte Grundwerte im Unternehmen. Die daraus resultierende Verantwortung des Arbeitgebers gegenüber seinen Arbeitnehmern und der Gesellschaft unterliegt gesetzlichen Vorgaben. Von betrieblicher bzw. verbandspolitischer Seite wird eine möglichst eigenständige Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen angestrebt, um einer vermeintlichen Überregulierung entgegenzutreten. Dieser berechtigte Ansatz scheitert zuweilen am Verhalten einiger Unternehmer, die in der täglichen Praxis eigene Vorstellungen des Arbeitsschutzes entwickelt haben, und in deren Betrieben Mindeststandards von Sicherheit und Gesundheitsschutz nur durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden durchsetzbar sind.

Um ein angemessenes Verhältnis von betrieblicher Eigenverantwortung und staatlicher Reglementierung beurteilen zu können, wurde im vorliegenden Forschungsprojekt eine sachbezogene **Argumentationsbasis** geschaffen. In 17 Interviews wurden die Sichtweisen von Führungs- und Fachkräften aus kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) und ihre Anforderungen an einen zeitgemäßen Arbeitsschutz identifiziert. Dabei wurde der Ansatz verfolgt, die Eigenständigkeit der Verantwortlichen insbesondere in KMU zu stärken, damit diese ihre Aufgaben verstehen, den Nutzen des Arbeitsschutzes erkennen und diesen möglichst effizient bearbeiten.

Aus den Ergebnissen der Unternehmensbefragung wurde zudem ein Anforderungsprofil für die Bediensteten der Gewerbeaufsicht abgeleitet, um Kontrollen und Beratung gleichermaßen rechtssicher, sachgerecht und effizient durchzuführen. Das Anforderungsprofil orientiert sich vornehmlich an der Bedarfslage der KMU.

Auf dieser Grundlage wurde ein Informationsangebot mit Leitfunktion für betriebliche Verantwortungs- und Entscheidungsträger konzipiert.

Die Befragung in den Unternehmen zeichnete ein differenziertes Bild der Anforderungen kleiner und großer Unternehmen. Die meisten Befragten aus kleinen Unternehmen erkennen die Bedeutung des Arbeitsschutzes an und erwarten diesbezüglich eine fachliche Unterstützung durch die Arbeitsschutzinstitutionen – wenngleich sie zuweilen aus Sorge vor möglicher Sanktionierung auf eine aktive Kontaktaufnahme zu den Arbeitsschutzbehörden verzichten. Ursache der erwarteten Unterstützung sind fachliche und zeitliche Defizite der betrieblichen Verantwortungsträger zur Aufgabenbewältigung.

Eine Deregulierung des Arbeitsschutzes betrachten diese Unternehmer eher skeptisch, da sie vornehmlich den Interessen der Großkonzerne diene und die Wettbewerbsbedingungen zwischen Groß- und Kleinbetrieben verzerre.

Die Befragung bestätigte ferner, dass das **Schutzzielkonzept** gemäß Arbeitsschutzgesetz (d. h. Eigenverantwortung der Betriebe) in der betrieblichen Praxis bislang nicht wirksam umgesetzt ist. Dies ist u. a. auf die Komplexität der Thematik bzw. des zugrunde liegenden Regelwerks zurückzuführen. Eine wirksame und systematische Umsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes konzentriert sich daher idealer Weise auf klar begründete und nachvollziehbare Handlungsschwerpunkte und Schutzziele.

Grundsätzlich wird eine stärkere Differenzierung der Kompetenzen und Arbeitsweisen von Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern empfohlen. Auftrag und Arbeitsweise dieser Institutionen sind den meisten Vertretern von KMU nicht hinreichend bekannt. Zur Differenzierung wird empfohlen, dass die Arbeitsschutzbehörden vor allem die Umsetzung der gelebten Rechtsordnung in den Unternehmen unterstützen, während die Unfallversicherungsträger durch die Verbesserung von Sicherheit und Zuverlässigkeit der betrieblichen Wertschöpfungsprozesse zu wirtschaftlichen Zielen beitragen (d. h. präventive Schadensminimierung und Abwendung finanzieller Folgeschäden). Darüber hinaus können Dritte (wie Kammern) in den Arbeitsschutz einbezogen werden, um die Bedürfnisse der KMU »auf neutralem Boden zu bündeln«, wie ein Interviewpartner formulierte.

Den Unternehmensvertretern sind die Zusammenhänge zwischen der betrieblichen Rechtsordnung – der der Arbeitsschutz zuzuordnen ist – und der wirtschaftlichen Dimension eines Unternehmens häufig nicht bewusst, sieht man vom »gesunden Menschenverstand« in Fragen der Mitarbeiterführung ab. Hier besteht ein erhebliches Argumentationspotenzial für einen eigenverantwortlich praktizierten Arbeitsschutz. Der Arbeitsschutz schafft eine unabdingbare, aber häufig als selbstverständlich vorausgesetzte Grundlage für einen **Interessenausgleich** im Unternehmen. Neben einer erhöhten Unfall- und Erkrankungsquote schwächt eine Vernachlässigung des betrieblichen Arbeitsschutzes die Identifikation und Motivation der Beschäftigten und wirkt sich wirtschaftlich nachteilig auf die betriebliche Innovations- und Handlungsfähigkeit aus. Kurzfristige finanzielle Interessen, die eine Vernachlässigung des Arbeitsschutzes begünstigen, können hierdurch langfristig nachteilige Folgen für die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens haben.

Der Arbeitsschutz tangiert somit ureigene betriebliche Interessen, wobei seine Um- und Durchsetzung einen situationsgerechten Kompromiss von Autonomie, von Vertrauen und Macht erfordert. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Arbeitsweise der Bediensteten der Gewerbeaufsicht bei Kontrolle, Beratung und Sanktionierung.

Die behördliche **Kontrolle** bezieht sich vornehmlich auf die Ermittlung von betrieblichem Handlungsbedarf, während in der behördlichen **Beratung** Wege beschritten werden, um eine sachgemäße Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen zu bewirken. Sie vollzieht sich im Spannungsfeld von Vertrauen und hoheitlicher Macht und zielt auf den wirksamen Ausschluss von Rechtsverstößen im Arbeitsschutz.

Ein vertrauensvolles Zusammenwirken von Betrieben und Behörden kann durch Angemessenheit und Verbindlichkeit in der Sache (d. h. Verpflichtung zu zielgerichtetem Handeln) weiter verbessert werden. Die Verbindlichkeit des behördlichen Handelns wird gestärkt, wenn Bedienstete bei einer betrieblichen Kontrolle und bei Vorliegen der Voraussetzungen im Einzelfall mündlich rückmelden, dass keine offenkundigen Rechtsverstöße bei der Gestaltung sicherer und menschengerechter Arbeitsbedingungen vorliegen. Eine derartige **Rückmeldung** gibt dem Unternehmen Orientierung; sie erfordert von den Bediensteten zudem, eine konstruktive Perspektive der betrieblichen Situation einzunehmen.

Aus der Kontroll- und Beratungstätigkeit ergeben sich spezifische **Qualifikationsanforderungen** an die Bediensteten der Gewerbeaufsicht, die ein technisches Fach- und Methodenwissen sowie eine Sozialkompetenz umfassen. Vorhandenes Wissen der erfahrenen Bediensteten soll über die Bildung von behördlichen Kompetenzzentren und einen strukturierten Informationsaustausch innerhalb der Arbeitsschutzbehörden möglichst umfassend verfügbar gemacht werden.

Das behördliche Informationsangebot unterstützt das eigenständige Handeln der Betriebe im Arbeitsschutz. Das bestehende Informationsangebot der Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg kann um die Bereiche »Unternehmen«, »Arbeitsschutzbehörden« und »Unfallversicherungsträger« erweitert werden, die jeweils spezifische Inhalte umfassen und sich wechselseitig ergänzen. Neben grundlegenden, prägnanten Darstellungen zur Bedeutung des betrieblichen Arbeitsschutzes, zu Anforderungen und Vorgehensweisen kommt anschaulichen »Beispielen guter Unternehmenspraxis« eine hohe Bedeutung zu, um Unternehmer für den Nutzen des Arbeitsschutzes zu sensibilisieren und diese zum Handeln zu motivieren.

Es empfiehlt sich, das behördliche Informationsangebot stärker mit den Angeboten von **Partnerinstitutionen** wie den Unfallversicherungsträgern zu vernetzen. Eine derartige Vernetzung ist zweckmäßiger Weise in Rahmen gemeinsamer Aktionsprogramme abzustimmen.



## 9 Literatur

Arbeitsschutzgesetz – Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit, vom 7. August 1996.

Braun, M.: Entwicklung einer Balanced Scorecard für das betriebliche Gesundheitsmanagement. *Arbeitsmedizin Sozialmedizin Umweltmedizin* 44 (2009) Nr. 5, S. 284-292.

Braun, M.; Lang, K.-H.; Langhoff, T.; Schmauder, M.; Volkholz, V.; Vorath, B.-J.: Beobachtung und Bewertung von Lösungsvorschlägen zur Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes in Mittel- und Großbetrieben. Schriftenreihe Fa 46 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW, 1999.

EU-Kommission – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft. Eine neue Strategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Brüssel, 11.3.2002.

EU-OSHA: New and emerging risks in occupational safety and health. European risk observatory. Bilbao: European Agency for Safety and Health at Work, 2009.

Fetchenhauer, D.; Goebbels, T.: Lügen haben kleine Brieffaschen – ökonomische Konsequenzen und Determinanten finanzieller Ehrlichkeit im interkulturellen Vergleich. In: Witte, E.; Gollan, T. (Hrsg.): *Sozialpsychologie und Ökonomie*. Lengerich/Berlin: Pabst, 2010.

Gallup: Gallup Engagement Index 2009. Potsdam: Gallup, 2009.

Gewerbeaufsicht (Hrsg.): Jahresbericht 2009 der Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg. Stuttgart: Umweltministerium Baden-Württemberg, 2010.

Gewerbeaufsicht des Landes Baden-Württemberg. Internetauftritt: [www.gaa.baden-wuerttemberg.de/](http://www.gaa.baden-wuerttemberg.de/)

GDA – Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie. Internetauftritt. <http://www.gda-portal.de>

Grundgesetz: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 8. Mai 1949.

Gutenberg, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Band 1: Die Produktion. 24. Auflage. Berlin: Springer, 1983.

Kern, P.; Schmauder, M.; Braun, M.: Einführung in den Arbeitsschutz. München: Hanser, 2005.

Seghezzi, H. D.: Integriertes Qualitätsmanagement. Das St. Galler Konzept. München: Hanser, 1996.

Sozialgesetzbuch VII – Siebtes Buch Sozialgesetzbuch. Gesetzliche Unfallversicherung, vom 7. August 1996.

## 10 Anhang

### 10.1 Interviewleitfaden

#### **Vorstellung des Projektes**

Auftrag, Ziel und Methode.

#### **Vorstellung des Unternehmens**

Branche, Arbeits- und Produktspektrum, Mitarbeiterzahl, Besonderheiten.

#### **Gegenwärtige Situation des betrieblichen Arbeitsschutzes:**

- Mitarbeiterorientierung im Unternehmen; betriebliche und wirtschaftliche Vorteile.
- Verständnis des Arbeitsschutzes: Aufgaben, Regelungsbereich, Nutzen.
- Ist-Situation: Unfallzahlen, Gefährdungsbeurteilung, Management-Handbuch.
- Durchgeführte Maßnahmen (mit Handlungsanlässen).
- Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (z. B. Managementsysteme).
- Gewährleistung der Rechtssicherheit (d. h. Kenntnis der einschlägigen Gesetze).
- Schutzzielkonzept: Unternehmerische Freiheit oder Orientierungslosigkeit?
- Spannungsfeld von Arbeitsschutz und wirtschaftlichen Anforderungen.
- Kooperationspartner im Arbeitsschutz.

#### **Vergleich Ist-Zustand – Soll-Zustand:**

- Aufzeigen von Guter Praxis im Arbeitsschutz (mit Branchenbezug).
- Umgang mit dem mit dem Schutzzielkonzept im Arbeitsschutz.
- Weitergehender Handlungs- bzw. Informationsbedarf
- Unterstützungsangebote (Verbände, Innungen, IHK, Handwerkskammern, Unternehmensnetzwerke etc.)

### **Informationsangebote:**

- Welche weitergehenden Informationen zum Arbeitsschutz wünschen Sie?
- Wie sollen Informationen dargeboten werden?
- Ist Good Practice hilfreich?
- Ist ein expliziter Leitfaden zum Arbeitsschutz sinnvoll und wünschenswert?
- Gibt es formale und inhaltliche Anforderungen an einen Internet-Auftritt?
- Welche Themenbereiche sind relevant (Orientierung am Arbeitsschutzgesetz):
  - Anforderungen an Arbeitgeber hinsichtlich Gefährdungsbeurteilung, Organisation, Maßnahmen, Mittel, Umsetzung und Kontrolle, Dokumentation.
  - Schutzzielkonzept und Gefährdungsbeurteilung (Methodik); Effizienz und Effektivität bei der Methodendurchführung.
  - Gesetzliche Anwendungsbereiche: Grundpflichten, Maschine/Geräte/ Anlagen, Arbeitsstätten, Arbeits- und Gefahrstoffe, Personengruppen, Arbeitszeit.
  - Arbeitsschutz als Bestandteil einer umfassenden Arbeitsgestaltung (d. h. zuverlässige, sichere Prozesse, Mitarbeiterorientierung).

### **Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden:**

Kenntnis der Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden, Kompetenzen, Befugnisse. Weitergehender Informationsbedarf zur Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden?

- Wann hatten Sie Ihren letzten Kontakt zur Arbeitsschutzbehörde? Anlass?
- Erfahrungen im Umgang mit der Gewerbeaufsicht: Kooperationsbeziehung, Vertrauensverhältnis etc.
- Förderliche – hemmende Faktoren in der Kooperation.
- Arbeitsweise und Auftreten des Personals.
- Anregungen zur Verbesserung der Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden?
- Anregungen zur Verbesserung der Kooperation zwischen Betrieb und Arbeitsschutzbehörden.
- Einbeziehung weiterer Gruppen, z. B. Innungen, zur Informationsvermittlung.

## 10.2 Information der befragten Unternehmensvertreter

Folgende Information wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber an die befragten Unternehmensvertreter zurückgespiegelt:

»Befragungsergebnisse zum

### **Arbeitsschutz in kleinen und mittelständischen Unternehmen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben Sie in den vergangenen Wochen persönlich zum Thema Arbeitsschutz befragt. An dieser Stelle bedanken wir uns nochmals für Ihre Unterstützung! Gerne stellen wir Ihnen die zentralen Ergebnisse der Befragung vor.

#### **Die Befragung**

Fraunhofer IAO befragte im Rahmen eines Vorhabens des Umweltministeriums Baden-Württemberg insgesamt 17 kleine und mittelständische Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen, mit einem Schwerpunkt bei Lebensmittelbetrieben und im produzierenden Gewerbe. Die Betriebe wählte Fraunhofer IAO aus. Gesprächspartner waren Führungskräfte und Sicherheitsfachkräfte. Im Mittelpunkt der Befragung interessierte, welchen weitergehenden Informationsbedarf die Unternehmen im Arbeitsschutz haben. Die wertvollen Hinweise, die Sie uns in den Gesprächen unterbreitet haben, sollen dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und den Arbeitsschutzbehörden weiter zu verbessern.

#### **Was waren wesentliche Erkenntnisse?**

Grundlage des Arbeitsschutzes ist das Arbeitsschutzrecht, das menschliche Grundrechte schützt und hierzu Mindeststandards für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten vorgibt.

Viele Unternehmer erkennen zudem das wirtschaftliche Potenzial von Sicherheit und Gesundheitsschutz. Eine vorausschauende Vermeidung von Arbeitsunfällen minimiert mögliche Ausfallzeiten, spart Kosten und stärkt die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit. Zudem verbessert ein sicherer Betrieb das Unternehmensimage im Außenfeld. Somit ergänzen sich rechtliche Anforderungen und betriebswirtschaftliches Kalkül. Die Umsetzung der einschlägigen Rechtsnormen trägt letztlich zu fairen Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten bei.

»Ein gut geführter Betrieb hat keine Probleme mit dem Arbeitsschutz.« Diese Aussage eines Geschäftsführers steht für viele Beispiele guter Unternehmenspraxis. Gut geführte Unternehmen haben den Arbeitsschutz konsequent in der Betriebsorganisation verankert. Die Aufgabenträger sind gut qualifiziert und die Verantwortlichkeiten klar geregelt. Einige mittelständische Unternehmen verbessern ihr Arbeitsschutzniveau im Rahmen von Management-Audits kontinuierlich weiter. Hingegen kommt in handwerklichen Unternehmen vor allem dem Inhaber eine Vorbildrolle für sicheres und gesundes Arbeiten und Verhalten zu.

### **Was motiviert die Betriebe zum Arbeitsschutz?**

Insbesondere kleine, handwerkliche Betriebe sind auf eine vertrauensvolle Unternehmenskultur angewiesen. Dabei versteht sich von selbst, dass sich »der Chef« auch für die gesundheitlichen Belange seiner Mitarbeiter einsetzt und in dieser Vorbildfunktion die Grundlage für eine langfristige Wirkung bildet.

Daneben tritt die wirtschaftliche Bedeutung von Sicherheit und Gesundheitsschutz immer stärker in den Vordergrund. Die Verfügbarkeit von gesunden und leistungsfähigen Mitarbeitern schafft eine Voraussetzung, um Aufträge termingerecht in guter Qualität erfüllen zu können. Somit bleibt das Unternehmen lieferfähig und sichert seine Wettbewerbsfähigkeit im Markt.

Über die ereignisabhängige Beitragshöhe der gesetzlichen Unfallversicherung erhalten zahlreiche Unternehmen einen Anreiz, die Bedingungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit vorausschauend weiter zu verbessern. Aus Sicht der Betriebe wäre wünschenswert, dass sich derartige Anstrengungen noch konsequenter in der Beitragshöhe zur Unfallversicherung niederschlagen.

Doch nicht alle Unternehmen haben die Konsequenzen des aktuellen Arbeitsschutzrechtes erkannt. Gemäß Arbeitsschutzgesetz hat der Unternehmer erweiterte Möglichkeiten zur betriebsspezifischen Ausgestaltung des Arbeitsschutzes bei gleichzeitig wahrzunehmender Verantwortung für Sicherheit und Gesundheit seiner Beschäftigten. Die Arbeitsschutzbehörden haben die Aufgabe, zu überwachen und zu beraten. Sie werden sich nur im notwendigen Umfang in die Belange des Unternehmens einmischen. Im Gegenzug bedeutet dies, dass der Unternehmer seine erweiterten Pflichten und Verantwortlichkeiten im betrieblichen Arbeitsschutz wahrnimmt. Dies stellt für den gut organisierten Betrieb üblicherweise kein allzu großes Problem dar, falls die Sicherheit bereits als ein Bestandteil der betrieblichen Verbesserungsstrategien zur Steigerung von Zuverlässigkeit und Prozessqualität betrachtet wird. Sollte sich dennoch ein Unfall ereignen, wird untersucht werden, inwieweit der Unternehmer seinen rechtlichen Verpflichtungen nachgekommen ist. Hat er diese versäumt, können daraus im Einzelfall empfindliche Sanktionen folgen.

## **Welche rechtlichen Anforderungen sind zu beachten?**

Nach dem Arbeitsschutzgesetz muss jeder Unternehmer eine betriebliche Gefährdungsbeurteilung durchführen. Fast alle befragten Unternehmer legten eine dokumentierte Gefährdungsbeurteilung vor. Derartige Dokumentationen umfassen Informationen über vorhandene Gefährdungen, festgelegte Maßnahmen und die Ergebnisse der Wirksamkeitsprüfung. Durch eine Gefährdungsbeurteilung soll gewährleistet werden, dass Entscheidungsträger die Sicherheitsprobleme im Betrieb erkennen und wirksame Maßnahmen zu deren Beseitigung einleiten – eigentlich eine Selbstverständlichkeit in gut geführten Betrieben, wie uns in den Gesprächen bestätigt wurde. Aber auch immer mehr Großkunden fordern klar dokumentierte Sicherheitsstandards bei der Auftragsvergabe ein. Die Arbeitsschutzbehörden greifen die Verpflichtung des Betriebes, Gefährdungen der Beschäftigten zu vermeiden, bei ihren Betriebsbesichtigungen anlassbezogen auf, indem sie die dokumentierten Gefährdungsbeurteilungen prüfen.

Viele Unternehmer fühlen sich durch den bürokratischen Aufwand bei der Erfüllung rechtlicher Arbeitsschutzvorgaben belastigt. Nach Einschätzung der meisten Befragten hat sich diese Situation auch nach der Deregulierung des Arbeitsschutzrechts nicht wesentlich verändert.

## **Welche Unterstützungs- und Informationsangebote gibt es?**

Mittelständische Unternehmen greifen zuweilen auf die Unterstützung einer externen Sicherheitsfachkraft zurück, um den gesetzlichen Verpflichtungen im Arbeitsschutz zu genügen. Hierdurch wird üblicherweise eine zügige und fachkompetente Bearbeitung der anstehenden Aufgaben gewährleistet. In handwerklichen Betrieben kommen die Unternehmer meist selbst den Aufgaben des Arbeitsschutzes – möglichst unbürokratisch – nach. Ein fachliches Rüstzeug haben sie sich in einschlägigen Schulungen der Berufsgenossenschaften erworben.

Fachliche Unterstützung holen sich gut organisierte Unternehmen bei ihrer zuständigen Berufsgenossenschaft. Diese ist zur fachlichen Beratung bei der Prävention verpflichtet und bietet eine Vielzahl qualifizierter, branchenspezifischer Fachseminare an. Ein proaktiver Kontakt zu den Arbeitsschutzbehörden kann hilfreich sein, um Genehmigungsprozesse frühzeitig abzustimmen und mithin in ihrer Durchführung zu vereinfachen. Es ist beabsichtigt, die behördlichen Informationsangebote insbesondere zur Gefährdungsbeurteilung weiter zu verbessern. Hierzu werden auch die Ergebnisse dieser Befragung beitragen.

Daneben greifen die Unternehmen auf überbetriebliche Dienste und Beratungsunternehmen zurück, um sich in sicherheitstechnischen Fragestellungen unterstützen zu lassen. Mittlerweile haben sich einige Unternehmen in Netzwerken bzw. Arbeitskreisen engagiert, um praxisrelevante Informationen zum Arbeitsschutz auszutauschen. Infor-

mationen und Fortbildungsveranstaltungen bieten auch die Fachvereine an, denen z. B. Unternehmen und Sicherheitsfachkräfte angehören.

### **Was wissen die Betriebe über die Arbeitsschutzbehörden?**

Über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Arbeitsschutzbehörden liegen in vielen Unternehmen nur unzureichende Kenntnisse vor. Zudem beschränkt sich der Kontakt auf sehr wenige Anlässe, wie Revisionstermine, Genehmigungen oder Nachbarschaftsbeschwerden etc.

Aufgabe der Arbeitsschutzbehörden ist es, die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsschutzvorgaben in den Unternehmen zu überwachen und, falls erforderlich, durchzusetzen. Hierzu berät die Arbeitsschutzbehörde hinsichtlich rechtssicherer Lösungen, kontrolliert Arbeitsstätten und Einrichtungen und sanktioniert bei Verstößen gegen das geltende Recht. Die Entscheidung, welche Lösung umgesetzt wird, trifft der Betrieb.

»Vor dem Gesetz sind alle gleich.« Diesem Grundsatz folgend entspricht es nicht der Intention des Gesetzgebers, die Durchsetzung des Arbeitsschutzrechtes von wirtschaftlichen Einzelinteressen leiten zu lassen. Dennoch leisten die Arbeitsschutzbehörden für das Wirtschaftssystem einen unverzichtbaren Beitrag. Indem die Arbeitsschutzbehörden etwa systematische Verstöße gegen technische und soziale Arbeitsschutzbelange (wie prekäre Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten) aufdecken und die Einhaltung von einheitlichen Mindeststandards durchsetzen, werden Wettbewerbsverzerrungen verhindert und die Grundlagen für ein faires, nachhaltiges Wirtschaften gelegt. Gerade für kleine Betriebe ist das oft ein überlebenswichtiges Argument.

### **Wie geht das Projekt weiter?**

Auf Grundlage der Befragungsergebnisse werden wir praktische Handlungsempfehlungen für die Arbeitsschutzbehörden entwickeln. Das Umweltministerium beabsichtigt zudem, aufgrund der einschlägigen Erkenntnisse das bestehende Informationsangebot für den betrieblichen Arbeitsschutz zu erweitern. Im weiteren Verlauf des Projektes erlauben wir uns, Sie im 2. Halbjahr 2010 über die konkreten Ergebnisse des Vorhabens zu informieren.«



## 10.3 Textbausteine für ein internetgestütztes Informationsangebot

Folgende Textbausteine sind Grundlage bei der Erstellung des Informationsangebots. Sie fassen die vorherigen Ausführungen (vgl. Kapitel 7 und Abbildung 7.1) zusammen. Fraunhofer IAO erhebt keinen Anspruch auf eine vollständige oder wörtliche Wiedergabe der Textbausteine durch den Auftraggeber z. B. im Rahmen eines Internetauftritts oder bei der Gestaltung von Informationsbroschüren.

### 10.3.1 Sichere Arbeit als betrieblicher Erfolgsfaktor

»[Anrede ...]

Sicherlich haben Sie schon einmal darüber nachgedacht, wie sich mögliche Gefahren am Arbeitsplatz auf die Sicherheit Ihrer Mitarbeiter und die Zuverlässigkeit der betrieblichen Arbeitsabläufe auswirken können? In den Unternehmen Baden-Württembergs trägt ein vorausschauender Arbeits- und Unfallschutz bei, mehrere Milliarden Euro im Jahr einzusparen. Dabei sind das persönliche Leid und der Mehraufwand zur Störungsbeseitigung noch gar nicht berücksichtigt.

Haben Sie sich auch schon einmal gefragt, wie Ihre Mitarbeiter über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit denken, wenn deren grundlegende Interessen betroffen sind? Wissen Sie, dass die Einstellung der Führungskräfte zu Sicherheit und Gesundheitsschutz ganz wesentlich die Motivation der Beschäftigten zu guter und zuverlässiger Arbeit beeinflusst? Wissenschaftliche Studien haben diesen Zusammenhang eindeutig bewiesen.

Niemand arbeitet in der arbeitsteiligen Wirtschaft oder im Unternehmen für sich allein. Die betrieblichen Produktivitätssteigerungen, denen wir alle unseren Wohlstand verdanken, sind im Wesentlichen auf eine Arbeitsteilung und Spezialisierung zurückzuführen. Arbeitsteilung bedeutet immer auch menschliche Zusammenarbeit. Zusammenarbeit setzt Respekt vor den Fähigkeiten, Interessen und Bedürfnissen des anderen voraus. Denken Sie etwa an die Interessen und Bedürfnisse Ihrer Kunden, um sich diesen Sachverhalt zu vergegenwärtigen.

Denken Sie aber auch an die Bedürfnisse, Interessen und Fähigkeiten Ihrer Mitarbeiter: Inwiefern trägt Ihr persönliches Engagement für eine sichere und gesunde Arbeit bei, dass Ihre Mitarbeiter bereit sind, ihr Bestes für das Unternehmen zu leisten?

Geordnete Rechtsverhältnisse sind eine unabdingbare Grundlage für eine produktive und motivierende Zusammenarbeit der Menschen im Unternehmen. Grundlegende Regeln und Verhaltensweisen u. a. im verantwortungsvollen Umgang mit Entscheidungsmacht erscheinen jedoch häufig so selbstverständlich, dass sie nicht angespro-

chen werden. Dennoch beeinflusst die gelebte Rechtsauffassung den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens ganz wesentlich.

Ein wichtiger Bestandteil der gelebten Rechtsordnung ist der betriebliche Arbeitsschutz. Als Arbeitsschutz werden Maßnahmen, Mittel und Methoden zum Schutz der Beschäftigten vor arbeitsbedingten Sicherheits- und Gesundheitsgefährdungen verstanden. Das angestrebte Ziel ist die Arbeitssicherheit.

Denken Sie daran! Arbeitsschutz nutzt Ihrem Unternehmen auf zweierlei Weise:

- Eine vorausschauende Vermeidung von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen erhöht die Zuverlässigkeit der betrieblichen Prozesse, spart Kosten für Heilung und Lohnfortzahlung und vermeidet menschliches Leid.
- Darüber hinaus offenbart sich im Arbeitsschutz die Art und Weise der betrieblichen Zusammenarbeit; wie Sie gemeinsam mit Ihren Mitarbeitern in motivierender, sicherer und zuverlässiger Art und Weise zusammenarbeiten – und damit mittelfristig erhebliche Wettbewerbsvorteile erlangen.«

### **10.3.2 Wege der Unternehmen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz**

»Arbeitsschutz betrifft das Zusammenwirken von Arbeitgeber und Arbeitnehmer; sie ist damit eine ureigene betriebliche Aufgabe. Nur Sie als Unternehmer und ihre Führungskräfte haben den Einblick in die betrieblichen Verhältnisse und können sachgemäße Entscheidungen treffen, um sichere und menschengerechte Arbeitsbedingungen zu gestalten. Indem Sie als Arbeitgeber in eigener Verantwortung geeignete Arbeitsschutzstandards setzen, wird ihre betriebliche Autonomie gestärkt.

Die Verhältnisse im Unternehmen werden jedoch durch eine gesellschaftliche Rechtsordnung flankiert, die von allen Bürgern und Institutionen im Interesse eines geordneten Zusammenlebens einzuhalten ist. Hierdurch sollen etwa wirtschaftliche Manipulation und Korruption unterbunden werden, aber auch Leib und Leben der Beschäftigten geschützt werden. Rechtliche Mindestanforderungen an die Arbeitsbedingungen sind vornehmlich im Arbeitsschutzgesetz festgelegt.

Nach dem Arbeitsschutzgesetz hat der Arbeitgeber die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit zu gewährleisten und zu verbessern. Hierzu muss er die am Arbeitsplatz bestehenden gesundheitlichen Gefährdungen beurteilen. Die Gefährdungsbeurteilung schafft eine Voraussetzung, um zielgerichtete und wirksame Arbeitsschutzmaßnahmen bei angemessenem Aufwand durchführen zu können. Auf dieser Grundlage werden mögliche

Gesundheitsgefährdungen im Betrieb und entsprechende Schutzmaßnahmen thematisiert und umgesetzt.

Auf diese Weise wird ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess in Gang gesetzt, wie ihn viele Betriebe aus dem Qualitätsmanagement kennen und erfolgreich umsetzen. Dabei stehen sichere und menschengerechte Arbeitsbedingungen – als unabdingbare Voraussetzungen für gute Arbeitsergebnisse – im Mittelpunkt des Interesses.

Arbeitsschutz ist eine betriebliche Angelegenheit, die von den Führungskräften gelenkt und von den Beschäftigten mit Leben erfüllt wird. Außenstehende – wie etwa die Arbeitsschutzbehörden – können in dieses System nur noch bedingt einwirken.«

### **10.3.3 Auftrag und Aufgabenprofil der Arbeitsschutzbehörden**

»Freiheit im Handeln erfordert Wissen und Verantwortungsbewusstsein. Dies gilt auch für den betrieblichen Arbeitsschutz. Leider widmen nicht alle Unternehmen dem Arbeitsschutz eine notwendige Aufmerksamkeit, was sich häufig in Demotivation und Fluktuation der Beschäftigten äußert. Bleiben gesetzliche Mindestanforderungen unerfüllt, so ist der Staat aufgefordert, diese mit hoheitlicher Macht durchzusetzen. Hierdurch schützt er elementare Grundrechte der Beschäftigten und wirkt Leistungsverzerrungen auf den Arbeits- und Warenmärkten entgegen.

In Baden-Württemberg sorgen die Regierungspräsidien bzw. die Stadt- und Landkreise für den Vollzug und die betriebliche Umsetzung von Vorschriften im Arbeitsschutz. Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden betreuen mit etwa 750 Bediensteten über 275.000 Betriebe mit ca. 3,66 Mio. Beschäftigten. Kernaufgaben der Arbeitsschutzbehörden sind die Kontrolle der Betriebe, deren Beratung und – bei Bedarf – deren Sanktionierung.

Um ihren vielfältigen Aufgaben nachzukommen, konzentrieren sich die Bediensteten der Gewerbeaufsicht auf eine sog. Systemkontrolle. Im Rahmen einer Systemkontrolle wird die Verankerung des Arbeitsschutzes in der betrieblichen Organisation und der Unternehmensstrategie überprüft; zudem wird die dokumentierte Gefährdungsbeurteilung einbezogen. Mögliche Verstöße gegen die gesetzlichen Arbeitsschutzvorgaben lassen sich so zielgerichtet und effizient feststellen.

In einer vertrauensvollen Beratung werden mit Unternehmensvertretern geeignete Wege erörtert, wie Schutzziele erreicht und unzureichend gestaltete Arbeitsbedingungen verbessert werden können, um den rechtlichen Anforderungen zu genügen. Dabei setzen die Bediensteten der Gewerbeaufsicht auf die Einsicht der Unternehmensvertreter; bei Bedarf erteilen sie Erlaubnisse und Genehmigungen.

Wer jedoch wider besseren Wissens offenkundig gegen gesetzlich festgeschriebene Grundregeln des Arbeitsschutzes verstößt, und wer keine innerbetriebliche Lösung findet, muss mit der Anwendung hoheitlicher Machtmittel rechnen. Um das Arbeitsschutzrecht im Betrieb durchzusetzen, können die Bediensteten der Gewerbeaufsicht ggf. verpflichtende Bescheide erlassen und Sanktionen verhängen.«

#### **10.3.4 Wirtschaftlicher Einfluss von Sicherheit und Gesundheitsschutz**

»Arbeitsschutz betrifft ein Rechtsgebiet im Unternehmen, das sich zunächst nicht nach wirtschaftlichen Kriterien beurteilen lässt. Denn: Würden Sie akzeptieren, wenn Ihre persönlichen Grundrechte an finanzielle Bedingungen geknüpft wären?

Dennoch ist die Frage nach den Kosten des betrieblichen Arbeitsschutzes berechtigt. Maßnahmen des Arbeitsschutzes führen im Allgemeinen nicht zur Erzeugung verkäuflicher Waren, sondern sind hierfür eine notwendige Voraussetzung. D. h. der Arbeitsschutz führt im Allgemeinen zu Kosten, denen kein unmittelbarer Ertrag gegenüber steht.

Als Unternehmer wissen Sie aus eigener Erfahrung, dass das Wirtschaften auf einem wechselseitigen Interessen- und Leistungsausgleich beruht. Der Wirtschaftsprozess entsteht im Ausgleich von Leistungen (der Mitarbeiter) und Bedürfnissen (der Kunden). Um vernünftig miteinander wirtschaften zu können, sind klare rechtliche Verhältnisse in und zwischen Unternehmen erforderlich. Sie erst schaffen die Grundlage für das nötige Vertrauen, ohne das kein wirtschaftlicher Prozess auf Dauer funktioniert. Das Arbeitsschutzrecht gibt Rahmenbedingungen und Schutzziele vor, um die elementaren persönlichen Grundrechte auf Unversehrtheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu wahren, und dadurch die Grundlagen des zwischenmenschlichen Vertrauens zu stärken. Ein dauerhafter Verstoß gegen diese Grundrechte würde die vertrauensvolle Zusammenarbeit im Unternehmen erheblich stören und folglich dessen wirtschaftliche Grundlagen zerstören.

Konsequenter Arbeitsschutz lohnt sich menschlich und auch finanziell – davon sind viele Unternehmer überzeugt. Angesichts immer eines geringer werdenden Angebots an qualifizierten und motivierten Fachkräften werden durch krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeiten erhebliche Ressourcen verschwendet, die eine zuverlässige Arbeit im Unternehmen erschweren.

Einfache Kostenrechnungsschemata werden der Frage nach der wirtschaftlichen Bedeutung des Arbeitsschutzes jedoch nicht gerecht. Vielmehr gilt es, die förderliche Wirkung einer vertrauensvollen Wirtschaftskultur auf die Motivation der arbeitenden Menschen und die betriebliche Produktivität nachzuvollziehen. So vermögen Sie als Unter-

nehmer letztlich selbst zu entscheiden, wie sich Maßnahmen des Arbeitsschutzschutzes unter Berücksichtigung der vorab genannten Aspekte auf die Wirtschaftlichkeit ihres Unternehmens auswirken. Kurzfristigen Gewinnmaximierungsstrategien steht das Anliegen des Arbeitsschutzes allerdings erfahrungsgemäß entgegen.«

### **10.3.5 Aufgaben der Unfallversicherungsträger und Dritter**

»Im Rahmen ihres öffentlichen Auftrages wirken die staatlichen Arbeitsschutzbehörden mit Partnerinstitutionen zusammen, um Aufgaben sachgerecht, rechtssicher und effizient zu bewältigen. Ein bewährter Partner im Rahmen des dualen Arbeitsschutzsystems sind die Unfallversicherungsträger – im gewerblichen Umfeld besser als Berufsgenossenschaften bekannt.

Die Unfallversicherungsträger haben die vorrangige Aufgabe, wirtschaftliche Schäden auszugleichen, die durch Körperverletzung oder Tötung infolge von Arbeitsunfällen oder durch Berufskrankheiten entstehen. Die hierbei entstehenden Kosten werden im Umlageverfahren von den Unternehmern aufgebracht. Um Kosten für Heilbehandlung, Entschädigungsleistungen an Verletzte und Hinterbliebene zu minimieren, sind die Unfallversicherungsträger bemüht, Arbeits- und Wegeunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren mit geeigneten Mitteln zu verhüten. Sie erfüllen diesen Präventionsauftrag in erster Linie durch eine branchenspezifische Beratung der Unternehmen in Fragen des Arbeitsschutzes. Durch eine präventive Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz tragen die Unfallversicherungsträger auch zu zuverlässigen Wertschöpfungsprozessen bei.

Somit unterstützen die Berufsgenossenschaften eine (sicherheits-) technische und prozessorientierte Verbesserung der betrieblichen Wertschöpfungsprozesse. Durch ihre wirtschaftlich orientierte Aufgabe grenzt sich ihr Auftrag vom Auftrag der staatlichen Arbeitsschutzbehörden ab, denen der Vollzug der Rechtsordnung in den Betrieben obliegt, nicht jedoch eine Prozessberatung.

Die Unfallversicherungsträger bieten umfassende Informationen für ihre Mitgliedsbetriebe. Weitere Informationen finden Sie hier [Verweis].

Ferner wirken die staatlichen Arbeitsschutzbehörden mit Kammern und Unternehmensverbänden zusammen. Deren Aufgabe besteht darin, übergeordnete Interessen und Bedürfnisse der Unternehmen zu identifizieren, zu koordinieren und in die Diskussion mit den Arbeitsschutzbehörden zu bringen. Die Unabhängigkeit der Kammern bzw. Verbände gewährleistet eine sach- und bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Arbeitsschutzsystems, das den Anforderungen der modernen Arbeitswelt gerecht wird. Ferner übernehmen Kammern und Unternehmensverbände wichtige Aufgaben der

Qualifizierung und des Informationsaustausches. Weitere Informationen finden Sie hier  
[Verweis].«