sopoaktuell

www.sopo.verdi.de

allgemeine sozialpolitik ■ alterssicherung/betriebliche altersvorsorge ■ altersteilzeit/teilzeit ■ arbeitsmarktpolitik
arbeits- und gesundheitsschutzpolitik ■ behindertenpolitik ■ gesundheitspolitik ■ soziale selbstverwaltung/sozialwahlen

Nr. 118 **7. März 2012**

ver.di fordert schärfere Sanktionen bei fehlender Gefährdungsbeurteilung

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Bundesverwaltung

Paula-Thiede-Ufer 5
10179 Berlin

Ressort 5/Ressort 13

verantwortlich:
Elke Hannack
Mitglied des Bundesvorstandes

Bereich Sozialpolitik

Dr. Horst Riesenberg-Mordeja
Referat Arbeitsschutz und Unfallversicherung

Telefon: 030/ 6956 - 2146
Telefax: 030/ 6956 - 3553
Horst.riesenberg@verdi.de

www.sopo.verdi.de

Knapp zwei Drittel der Beschäftigten müssen nach eigenem Urteil seit Jahren immer mehr in der gleichen Zeit leisten[1], psychische Belastungen und Erkrankungen nehmen zu, ein Großteil der Beschäftigten glaubt nicht daran, die Tätigkeit bis zum Rentenalter ausüben zu können. Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit bis hin zum Verlust greifen mit all ihren Folgen für den Einzelnen und die Unternehmen immer weiter um sich. Das Instrument, das diesen Entwicklungen entgegenwirken soll, kommt in den Unternehmen uneingeschränkt bis gar nicht zur Anwendung.

Eine aktuelle Umfrage der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin bei 1.000 kleinen und mittelständischen Betrieben hat ergeben, dass 62 % dieser Betriebe keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt und dass 93,7 % der Betriebe keine psychischen Gefährdungen erfasst haben.

Und das, obwohl psychische Störungen mit 9,3 % aller AU-Tage mittlerweile der vierthäufigste Grund für Arbeitsunfähigkeit ist.

Dieser Zustand ist nach mehr als 15 Jahren Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) völlig inakzeptabel. ver.di fordert deshalb eine Verschärfung von Sanktionen, wenn der Betrieb seinen Verpflichtungen aus dem Arbeitsschutzgesetz nicht nachkommt.

Das Arbeitsschutzgesetz legt die gesetzlichen Grundlagen für die Gefährdungsbeurteilung und die daraus folgenden Maßnahmen fest. Dies gilt auch für psychische Gefährdungen.

Das sog. Leitlinienpapier zur Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, welches Bund, Länder und Unfallversicherung im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie am 15.12.2011 beschlossen haben, beschreibt die Gefährdungsbeurteilung als einen Zyklus, welcher nicht nur die Ermittlung, sondern auch die Festlegung von Maßnahmen und der Überprüfung von deren Wirksamkeit vorsieht. Auch die Unterweisung wird in den Prozess der Gefährdungsbeurteilung integriert. In der Anlage der Leitlinie ist eine Liste der Gefährdungsfaktoren zusammengestellt, die zu berücksichtigen sind. Diese Liste enthält auch einen Abschnitt zu psychischen Gefährdungen.

[1] Repräsentativerhebung des DGB 2011

mitmachen
einmischen
soziale politik mit ver.di

Weiterhin gibt die Leitlinie ein einheitliches Vorgehen der Aufsichtsdienste von Staat und Unfallversicherung vor, welches vorrangig auf Beratung und Information der Betriebe setzt. Erst dann, wenn der Betrieb keine oder eine mangelhafte Gefährdungsbeurteilung durchgeführt hat und auch keine Verbesserung dieses Zustandes anstrebt, kann die Aufsichtsperson diesbezügliche Anordnungen treffen. Um diesen Anordnungen den notwendigen Nachdruck zu verleihen, müssen verstärkt Bußgelder verhängt werden. Die rechtlichen Grundlagen hierfür sind jedoch uneinheitlich und vor allem zu schwach.

Zur Konkretisierung des Arbeitsschutzgesetzes gibt es im staatlichen Recht nur eine Verordnung, die Bildschirmarbeitsverordnung, die eine Beurteilung der psychischen Gefährdungen in der Gefährdungsbeurteilung vorschreibt. Ein Verstoß hiergegen ist aber nicht als Ordnungswidrigkeit sanktioniert. Von daher ist es auch nicht verwunderlich, dass bei den meisten Bildschirmarbeitsplätzen in Deutschland die mit der Arbeit verbundenen psychischen Gefährdungen erst gar nicht ermittelt werden. Und wenn doch, fehlt es oft genug an den erforderlichen wirksamen Maßnahmen.

Bei der Gefahrstoffverordnung ist die mangelhafte Gefährdungsbeurteilung im Ordnungswidrigkeitenkatalog verankert: „Ordnungswidrig im Sinne des § 26 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe b des Chemikaliengesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 6 Absatz 8 Satz 1 eine Gefährdungsbeurteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig dokumentiert“.

Gleichlautende Sanktionsparagrafen sind auch in der Biostoffverordnung, in der Arbeitsstättenverordnung und den Verordnungen zum Schutz vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen und durch künstliche optische Strahlung vorhanden. In diesen Verordnungen fehlt es aber andererseits an einer Verpflichtung zur Ermittlung von psychischen Gefährdungen.

Ein Nachjustieren psychischer Gefährdungen in den einzelnen Verordnungen hat jedoch wenig Sinn, da große Bereiche z. B. in Dienstleistungsbranchen mit Kundenkontakt mit ihren spezifischen psychischen Gefährdungen damit nicht erfasst werden. Notwendig ist deshalb die Zusammenfassung psychischer Gefährdungen in einer eigenen Verordnung. Diese ist aber nur dann sinnvoll, wenn sie mit gleichlautenden Sanktionsbestimmungen versehen wird. Des Weiteren ist die Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretung verbindlich zu regeln. Es ist also eine Verschärfung des jetzigen Vorschriftenwerkes erforderlich.

Aktuell steht die Überarbeitung der Unfallverhütungsvorschrift BGV A1, bzw. GUV-V A1 an. Die neue DGUV-Vorschrift 1, die gleichlautend für den gewerblichen und öffentlichen Bereich gelten wird, beschreibt die Grundsätze der Prävention und ist somit die wichtigste Grundlagenvorschrift der Unfallversicherung. Im Zusammenhang mit der Aktualisierung und Überarbeitung der bisherigen Vorschriften gibt es eine Diskussion dazu, ob der Paragraf 3 „Gefährdungsbeurteilung“ in dem Ordnungswidrigkeitenkatalog neu aufgenommen werden soll.

Ergänzend hierzu ist der Artikel „Arbeitsschutzregelwerk und Arbeitsschutzaufsicht brauchen stärkere Sanktionen“ aus der Februar-Ausgabe der Zeitschrift Gute Arbeit als Anlage beigefügt, in dem sich ver.di für solch eine Verschärfung ausspricht.

Aber auch das Berufskrankheitenrecht bedarf einer Erweiterung bei psychischen Erkrankungen. Es ist dringend erforderlich, dass bspw. durch die Arbeit bedingte Erschöpfungszustände (Burn-Out) als solche anerkannt werden und dass Depressionen, die durch die Arbeit bedingt sind, als Berufskrankheit anerkannt werden. Nur so kann bei diesen arbeitsbedingten Erkrankungen die Wiedereingliederung am Arbeitsplatz vorangebracht und der erschreckende Anstieg an vorzeitigem Rentenzugang wegen Erwerbsunfähigkeit durch psychische Erkrankungen bekämpft werden.

Elke Hannack	Lothar Schröder
Mitglied des ver.di-Bundesvorstandes	Mitglied des ver.di-Bundesvorstandes

Anlage
„Arbeitsschutzregelwerk und Arbeitsschutzaufsicht brauchen stärkere Sanktionen“,
Zeitschrift Gute Arbeit, Feb. 2012, Seite 25–29

Anlage zur ver.di-Information sopo*aktuell* Nr. 118 vom 7.3.2012
Auszug aus der Zeitschrift "Gute Arbeit", Februar 2012, Seite 25 -29

Arbeitsschutzregelwerk und Arbeitsschutzaufsicht brauchen stärkere Sanktionsmöglichkeiten

Das Regelwerk des Arbeitsschutzes und die entsprechende Aufsichtspraxis der Arbeitsschutzbehörden sind bisher zu wenig mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet. Vor allem bei der anstehenden Neufassung der bisherigen BGV A1 (bzw. GUV-V A1 im öffentlichen Bereich) zur DGUV Vorschrift 1 böte sich aus Sicht der Gewerkschaftsvertreter in der Selbstverwaltung der Unfallversicherung die Gelegenheit, dies nachzuholen. Das Unterlassen oder Verweigern einer gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilung durch den Arbeitgeber wäre dann strafbar und könnte von den Aufsichtspersonen schärfer geahndet werden.

Unter den Akteuren der gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) wird derzeit eine Debatte darüber geführt, ob und wie die Sanktionsmöglichkeiten der Arbeitsschutzbehörden erweitert werden sollen oder können. Dies vor allem im Hinblick darauf, dass viele Arbeitgeber ihrer gesetzlichen Verpflichtung zu einer Gefährdungsbeurteilung nicht nachkommen. Hier sind zwei zentrale Probleme des dualen Arbeitsschutzsystems berührt, nämlich

- die Vollzugsdefizite vor allem auf Grund fehlender personeller und materieller Ressourcen und damit zusammenhängend
- die nicht ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten auf der rechtlichen Ebene.

Kritik der SLIC-Kommission schon 2006

Diese Probleme hatten bereits im Jahr 2006 im Bericht zum deutschen Arbeitsschutzsystem des »Ausschusses hoher Aufsichtsbeamter« der EU (SLIC) eine wichtige Rolle gespielt (siehe Gute Arbeit. 6/2006, Seite 22-24). Dort war unterstrichen worden, anspruchsvollen Arbeitsschutzzielen müssten auch ausreichende Ressourcen der Vollzugsbehörden gegenüber stehen. Bereits auf der Basis der ihr vorliegenden Daten des Jahres 2002 hatte die SLIC-Kommission seinerzeit bezweifelt, dass dies z. B. für Deutschland der Fall sei.

Noch deutlicher war die SLIC-Kommission in der Frage der Überwachungstätigkeit der Aufsichtsbehörden einschließlich

ihrer Sanktionsmöglichkeiten geworden. Das bedeutet nicht, dass die Kommission etwa zu einem einfachen Gebote-Verbote-Arbeitsschutz zurückwollte. Aber das in Deutschland festzustellende Maß an formellen rechtlichen Maßnahmen (Sanktionen) wurde als erstaunlich gering bewertet. Kritisch wurde angemerkt, es sei offenbar üblich, nur »in Ausnahmesituationen« mit Sanktionen zu arbeiten.

Im Rahmen der Arbeiten in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie sind diese Fragen in den vergangenen Jahren – auch mit Beteiligung der Gewerkschaften – intensiv diskutiert worden und haben zu deutlichen konzeptionellen Verbesserungen geführt. Diese Fortschritte schlagen sich u. a. nieder in verschiedenen Leitlinienpapieren der GDA, die auch von den Gewerkschaften mitgetragen werden. Dem steht allerdings noch immer die Tatsache gegenüber, dass die personellen Ressourcen der Aufsichtsbehörden gegenüber der Zeit des SLIC-Berichts 2006 – teilweise drastisch – weiter abgebaut wurden (siehe dazu den Beitrag in diesem Heft auf Seite 13), dass also die Instrumente, mit denen die beschlossenen konzeptionellen Verbesserungen praktisch umgesetzt werden sollen, unzureichend sind.

Die Überarbeitung der BGV A1/GUV-V A1 nutzen

Ob und wie die Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden erweitert werden sollen und können, ist in der jüngsten Zeit auch Thema bei der anstehenden Novellierung der BGV A1 im gewerblichen und der GUV-V A1 im öffentlichen Bereich, die in ihrer überarbeiteten Form dann DGUV Vorschrift 1 heißen wird.

BGV A1 und GUV-V A1 gelten als die wichtigste UV-Vorschrift und umreißen die Grundsätze der Prävention. Die BGV A1 ist in ihrer jetzt noch gültigen Form am 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Mit ihr wurden seinerzeit viele Unfallverhütungsvorschriften außer Kraft gesetzt. Für viele der zu beachtenden konkreten Umsetzungsfragen wurden seither etliche staatliche Arbeitsschutzregeln erarbeitet und vom Bundesarbeitsministerium in Kraft gesetzt. Die BGV A1/GUV-V A1 benennt den Geltungsbereich der Unfallverhütungsvorschriften, beschreibt die Grundpflichten des Arbeitgebers in der Prävention unter Bezugnahme auf das Arbeitsschutzgesetz und hebt des Weiteren insbesondere die Gefährdungsbeurteilung und die Unterweisung der Versicherten hervor. Insgesamt ist die BGV A1/GUV-V A1 so formuliert, dass sie mit dem staatlichen Arbeitsschutzrecht und seiner Grundlage, dem Arbeitsschutzgesetz, kompatibel ist.

Dieser Grundsatz spielt auch bei der anstehenden Überarbeitung der BGV A1 zur DGUV Vorschrift 1 eine wichtige Rolle. Ein wichtiger Baustein dazu ist das im August 2011 verabschiedete Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz. Dieses Leitlinienpapier definiert das Verhältnis von staatlichem Recht zu autonomem Recht der Unfallversicherungsträger und beschreibt die Verfahren, mit denen die beiden Rechtsbereiche aufeinander abgestimmt werden. Zentrale Elemente des Leitlinienpapiers sind:

- Vorrang von staatlichen Vorschriften und Regeln
- Bedarfsprüfung für Unfallverhütungsvorschriften
- Vermutungswirkung nur bei staatlichen Regeln
- Kooperations- und Kombinationsmodell zum Zusammenwirken von staatlichen Regeln und Regeln der Unfallversicherungsträger.

Den Katalog der Ordnungswidrigkeiten in der DGUV Vorschrift 1 erweitern

Die VertreterInnen der Arbeitnehmerseite in der Selbstverwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung haben im Verlauf der Neubearbeitung der BGV A1 darauf gedrängt, die Sanktionsmöglichkeiten der Unfallversicherung in ihrer Überwachungstätigkeit zu stärken, indem das Unterlassen oder Verweigern einer gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilung als Ordnungswidrigkeit gewertet wird. Kann der Arbeitgeber also dem Aufsichtsdienst keine Dokumentation über eine vorgenommene Gefährdungsbeurteilung und über deren fachkundige Durchführung vorlegen, ist davon auszugehen, dass diese auch nicht gemacht worden ist. In diesem Fall hätte z. B. die zuständige Berufsgenossenschaft unmittelbare Sanktionsbefugnisse. Es wurde vorgeschlagen, diesen Sachverhalt bei der Neufassung des § 3 des Entwurfs der DGUV Vorschrift 1 – der die Gefährdungsbeurteilung zum Thema hat – zu berücksichtigen. Im jetzigen Diskussionsstadium ist eine solche Regelung im Entwurf des § 3 der DGUV Vorschrift 1 (Stand: 1. Juli 2010) nicht enthalten (siehe Kasten).

§ 3 Beurteilung der Arbeitsbedingungen, Dokumentation, Auskunftspflichten (Entwurf)

(1) Der Unternehmer hat durch eine Beurteilung der für die Versicherten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen entsprechend § 5 Abs. 2 und 3 Arbeitsschutzgesetz zu ermitteln, welche Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 erforderlich sind.

(2) Der Unternehmer hat Gefährdungsbeurteilungen insbesondere dann zu überprüfen, wenn sich betriebliche Gegebenheiten hinsichtlich Sicherheit und Gesundheitsschutz verändert haben.

(3) Der Unternehmer hat entsprechend § 6 Abs. 1 Arbeitschutzgesetz das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung nach Absatz 1, die von ihm festgelegten Maßnahmen und das Ergebnis ihrer Überprüfung zu dokumentieren.

(4) Der Unternehmer hat dem Unfallversicherungsträger alle Informationen über die im Betrieb getroffenen Maßnahmen des Arbeitsschutzes auf Wunsch zur Kenntnis zu geben. ...

Das Drängen der Versichertenseite in der Selbstverwaltung zielt darauf, Arbeitgeber, die ihre gesetzliche Pflicht zu einer Gefährdungsbeurteilung verletzen und damit die Gesundheit der Beschäftigten gefährden, verstärkt zur Verantwortung zu ziehen und ggf. über Sanktionen zu belangen. Mehr als 15 Jahre nach dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes und mit der bitteren Erfahrung, dass nach wie vor viele Arbeitgeber ihre Verpflichtung zu einer Gefährdungsbeurteilung nicht ernst nehmen, scheint dieser Vorschlag sehr angezeigt. Eine aktuelle Befragung der BAuA bei 1 000 Klein- und Mittelbetrieben ergab, dass nur 38% eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt haben, und lediglich 6,3% haben dabei auch psychische Belastungen mit erfasst.

Nun ist zu ergänzen, dass der § 34 des Entwurfs für eine DGUV Vorschrift 1 einen Katalog der Ordnungswidrigkeiten enthält.

Ordnungswidrig im Sinne des § 209 Abs. 1 Nr. 1 des Sozialgesetzbuches (SGB) VII handelt ein Arbeitgeber demnach z. B., wenn er vorsätzlich oder fahrlässig den Beschäftigten die sie betreffenden Unfallverhütungsvorschriften nicht zu Verfügung stellt, wenn er vorgeschriebene Sicherheitsbeauftragte oder Ersthelfer nicht bestellt oder wenn er persönliche Schutzausrüstungen nicht zur Verfügung stellt bzw. deren Benutzung, falls vorgeschrieben, nicht sichert. Zeitweilig war es auch vorgesehen, den § 3 des Entwurfs (Gefährdungsbeurteilung) in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten einzubeziehen. Im aktuellen Diskussionsstadium ist dieser Vorschlag wider zurückgezogen worden. Die GewerkschaftsvertreterInnen in der Selbstverwaltung kritisieren das.

Der Vorschlag würde zur GDA-Leitlinie Gefährdungsbeurteilung passen

Dazu »passt« es, dass Vertreter der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände in der Selbstverwaltung diese Vorschläge geradezu reflexhaft ablehnen. Auch innerhalb der Verwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung wurden allerdings einzelne Bedenken laut, die Einführung des Tatbestands der Ordnungswidrigkeit sei nicht sachdienlich und auch nicht erforderlich. Verwiesen wurde u. a. auf die erst im Dezember von der Nationalen Arbeitschutzkonferenz (NAK) beschlossene Leitlinie zur Gefährdungsbeurteilung. Dort heißt es nämlich:

»Wird deutlich, dass der Arbeitgeber keine Veranlassung sieht, eine Gefährdungsbeurteilung zu erstellen, so wird ihm im Rahmen eines Motivationsgespräches der Nutzen der Gefährdungsbeurteilung (z. B. Verhütung von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen) erläutert. Darüber hinaus wird er auf seine gesetzlichen Pflichten hingewiesen. Sieht der Arbeitgeber weiterhin keine Veranlassung, eine Gefährdungsbeurteilung zu erstellen, so erfolgt ggf. eine Anordnung.

Erkennt die Aufsichtsperson bzw. die Aufsichtsbeamtin/der Aufsichtsbesamte zudem Gefährdungen, gegen die keine ausreichenden Arbeitsschutzmaßnahmen ergriffen wurden, ist der Arbeitgeber grundsätzlich schriftlich aufzufordern, die Gefährdungsbeurteilung in einer angemessenen Frist durchzuführen und die Dokumentation vorzuhalten. Eine Nachverfolgung ggf. mit Anordnung wird durchgeführt.«

Diese Formulierungen – die auch auf Initiative der Arbeitnehmerseite zustande kamen – sind gegenüber einer früheren Leitlinien-Fassung des Jahres 2008 zweifellos ein Fortschritt. Damals hatte es noch lapidar und eher unverbindlich geheißen: »Wird deutlich, dass der Arbeitgeber keine Veranlassung sieht, eine Gefährdungsbeurteilung zu erstellen, so wird ihm im Rahmen eines Motivationsgespräches der Nutzen erläutert.«

Behörden können Anordnungen treffen, aber das reicht nicht

So positiv dieser Fortschritt auch zu werten ist, wird der Hinweis auf eine mögliche Anordnung letztlich aber nicht ausreichen. Denn wenn das Verweigern oder Unterlassen der Gefährdungsbeurteilung nicht ausdrücklich als Ordnungswidrigkeit definiert wird, kann der Arbeitgeber im Falle einer Anordnung das rechtsübliche Widerspruchsverfahren in Gang setzen. Damit könnte ein langwieriger Rechtsstreit beginnen, der ungeachtet seines schließlichen Ausgangs zunächst einmal eine direkte Maßnahme blockieren würde. Aus Versichertensicht wäre es vielmehr wünschenswert, den Aufsichtsdiensten der Unfallversicherung wirksamere Instrumente zur Hand zu geben. Im derzeit aktuellen Entwurf für eine neue DGUV Vorschrift 1 ist allerdings das Unterlassen einer Gefährdungsbeurteilung nicht als Ordnungswidrigkeit definiert. Horst Riesenberg-Mordeja (ver.di) und Heinz Fritsche (IG Metall) fordern im Interview mit Gute Arbeit, dies nachzutragen (siehe Seite 28).

Den Beratungsresistenten beikommen

Auf der vergangenen A+A in Düsseldorf (Oktober 2011) referierte Bernhard Räbel von der Gewerbeaufsicht in Sachsen-Anhalt zum Thema »Neue Wege in einer modernen Arbeitsschutzverwaltung«. Zur Frage der Sanktionen sagte er dort wörtlich: »Mag sein, dass die in Arbeit befindliche ‚Leitlinie Psychische Belastungen' der GDA letztlich diesen Sollzustand teilweise beschreiben kann – doch eines muss unbedingt beachtet werden: Beratungsinstrumente und Empfehlungen für die Willigen haben wir genug, in nahezu unübersichtlicher Vielfalt – aber kein einziges die Beratungsresistenten zwingendes Instrument.

Wir haben gewissermaßen die Fußgängerzone allseitig gekennzeichnet, dürfen aber keinen Poller stellen, dürfen den mit 130 durchrasenden nicht blitzen – erst wenn ein Kind überfahren ist, helfen, mit den Mitteln des Strafgesetzbuches zu handeln. Liebe Fachkollegen, es gilt, auch unsere Mitarbeiter vor Frust zu schützen.«

Die Gestaltungsspielräume bei der Gefährdungsbeurteilung werden nicht eingeengt

Ein anderer Einwand ist, im vorhandenen Regelwerk werde – aus gutem Grund – nur festgehalten, dass eine Gefährdungsbeurteilung zu machen sei. Das wie, ihre konkrete Ausgestaltung sei aber Sache der betrieblichen Umsetzung. Auf einer allgemeinen Ebene sei es deswegen kaum möglich, von Ordnungswidrigkeit zu sprechen, dies müsse ebenfalls ggf. konkret beurteilt werden. Dieses Argument scheint mit Blick auf staatliche Arbeitsschutzverordnungen wenig überzeugend. Das lässt sich am Beispiel der Arbeitsstättenverordnung zeigen.

Erst im Sommer 2010 wurde die Arbeitsstättenverordnung des Jahres 2004 in mehreren Punkten ergänzt und konkretisiert. Es wurde ein neuer § 3 beschlossen, in dem der Arbeitgeber darauf verpflichtet wird, beim Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten eine fachkundige Gefährdungsbeurteilung im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes zu Grunde zu legen, dabei den Stand von Technik usw. und die sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und dies alles zu dokumentieren. Ähnlich wie das Arbeitsschutzgesetz selbst beschränkt sich dieser Paragraf darauf, die allgemeinen Grundsätze einer Gefährdungsbeurteilung zu benennen. Deren konkrete Ausführung bleibt der betrieblichen Praxis überlassen.

Staatliche Vorschriften kennen bereits den Tatbestand Ordnungswidrigkeit

Passend dazu wurde zugleich ein § 9 »Straftaten und Ordnungswidrigkeiten« eingeführt, in dem es heißt: »(1) Ordnungswidrig im Sinne des § 25 Absatz 1 Nummer 1 des Arbeitsschutzgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig 1. entgegen § 3 Absatz 3 eine Gefährdungsbeurteilung nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig dokumentiert, 2. entgegen § 3a Absatz 1 Satz 1 nicht dafür sorgt, dass eine Arbeitsstätte in der dort vorgeschriebenen Weise eingerichtet oder betrieben wird.«

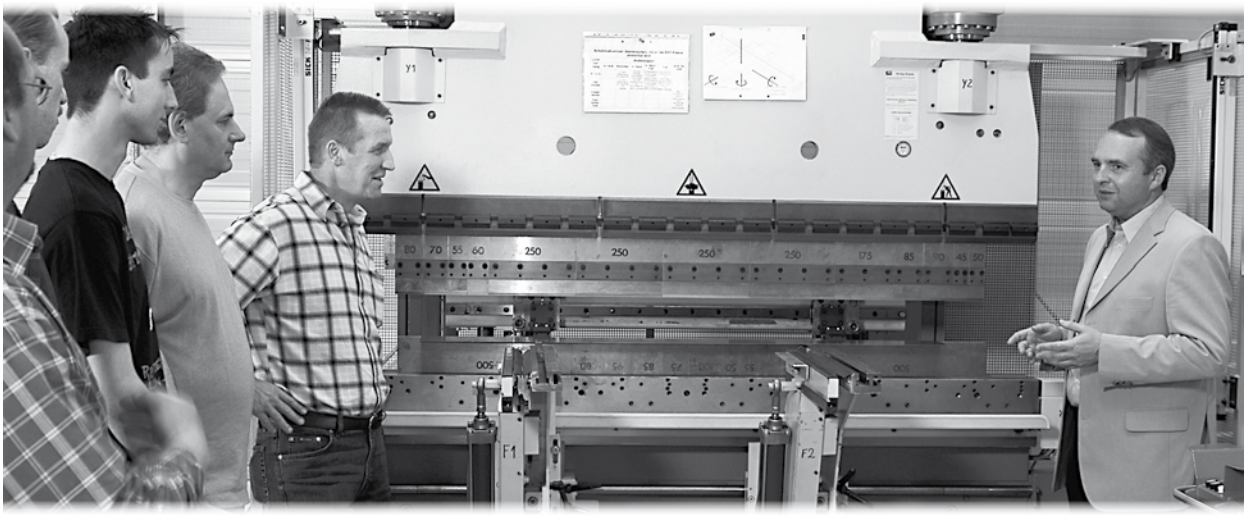
Ähnliche Regelungen zur Gefährdungsbeurteilung bzw. zur Wertung einer unterlassenen Gefährdungsbeurteilung als Ordnungswidrigkeit enthalten auch weitere Arbeitsschutzverordnungen, nämlich:

- die Gefahrstoffverordnung (mit Bezug auf das Chemikaliengesetz) im § 22;
- die Verordnung zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch künstliche optische Strahlung (§ 11);
- die Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Tätigkeiten mit biologischen Arbeitsstoffen (§ 18) und
- die Verordnung zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen (§ 16).

Es liegt daher auf der Hand, dass eine entsprechende Formulierung in die DGUV Vorschrift 1 einfließen sollte. Wenn die Auffassung zuträfe, die derzeitige Formulierung in § 3 DGUV Vorschrift 1 wäre dazu nicht geeignet, müsste eben auch diese angepasst werden. Denn es darf ja auch kein Dissens zum staatlichen Recht entstehen. Alle neueren staatlichen Arbeitsschutzverordnungen enthalten nun die Festlegung, dass derjenige ordnungswidrig handelt, der eine Gefährdungsbeurteilung »nicht, nicht richtig oder nicht vollständig durchführt«. Unterbliebe eine solche Regelung in der DGUV Vorschrift 1, würde das etwa im Bereich der Arbeitsstätten zu unterschiedlichen Rechtslagen führen – ja nach dem ob die staatliche Gewerbeaufsicht oder die Berufsgenossenschaft kontrolliert. Das wäre fatal. Und genau das widerspräche auch den Zielen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie.

Weitere Informationen

Die jetzt noch gültige Fassung der BGV A1 kann als pdf herunter geladen werden unter www.dguv.de/erstehilfe/de/pdf/bgva1.pdf. Das GDA-Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz steht zum Download unter www.gda-portal.de/de/pdf/Leitlinien-Vorschriften_Regelwerk.pdf?__blob=publicationFile&v=7. Die GDA-Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation steht zu Download unter www.gda-portal.de/de/pdf/Leitlinie-Gefaehrdungsbeurteilung.pdf?__blob=publicationFile&v=5



Sanktionen: ein wichtiges Instrument – Interview mit Horst Riesenberg-Mordeja und Heinz Fritsche

Redaktion: Die an der GDA beteiligten Partner haben sich ehrgeizige Ziele gesetzt und haben auch zweifellos Fortschritte dabei erzielt, der Prävention eine systematischere und strategisch besser ausgerichtete Zielrichtung zu geben. Wo seht Ihr für die nächste Zeit hier den größten weiteren Handlungsbedarf?

Riesenberg-Mordeja: Im Rahmen der GDA wurden durchaus beachtliche Fortschritte erzielt, ein kohärentes und anwendungsfreundliches Regelwerk des dualen Arbeitsschutzsystems zu schaffen und den für den Vollzug zuständigen Aufsichtsbehörden eine entsprechend abgestimmte strategische Orientierung zu geben. Auf der einen Seite zeigt sich das beispielsweise an der DGUV Vorschrift 2, auf der anderen u. a. an der Konkretisierung des Arbeitsstättenrechts und der Schaffung von Arbeitstättenregeln. Die verschiedenen Leitlinien, die im Rahmen der GDA in den vergangenen Monaten erarbeitet und beschlossen wurden, sprechen ebenfalls dafür. In diesem ganzen Prozess haben sich die Gewerkschaftsvertreterinnen in den jeweiligen Gremien sehr intensiv beteiligt. Ein großer Fortschritt ist es auch, dass Erhalt und Stärkung der psychischen Gesundheit in der nächsten Arbeitsperiode der GDA ab dem Jahr 2013 ein eigenständiger Zielbereich sein wird. Wenn das alles praktisch wirksam werden soll, setzt das allerdings voraus, dass die staatlichen und öffentlich-rechtlichen Aufsichtsinstanzen auch über das erforderliche Rüstzeug verfügen.

Heinz: In der Tat sind schärfere Sanktionen erforderlich, um die Umsetzung dieses Regelwerks in den Betrieben und öffentlichen Verwaltungen mit dem gebotenen Nachdruck zu unterstützen und notfalls auch zu kontrollieren. Und hier liegt das eigentliche Problem: Zum einen verfügen insbesondere die staatlichen Aufsichtsbehörden immer weniger über die dazu nötigen personellen und materiellen Ressourcen, zum anderen haben sie dort, wo sie aktiv werden, nur unzureichende Sanktionsmöglichkeiten. Daraus entstehen zählebige Vollzugsdefizite, und das schon seit vielen Jahren. Diesen völlig inakzeptablen Zustand wollen wir ändern.

Redaktion: Die korrekte Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung ist nach wie vor eine entscheidende Schwachstelle des Arbeitsschutzes. Warum und wie wollt Ihr diesem Problem mit einer Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten zu Leibe rücken?

Fritsche: Betrachten wir das Ganze doch einmal ganz nüchtern: Nach über 15 Jahren Arbeitsschutzgesetz zeigen sich nach den vorliegenden Informationen noch immer massive Defizite und Lücken, was die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung betrifft. Das ist ganz besonders der Fall bei der Einbeziehung der psychischen Belastungen in die Gefährdungsbeurteilung. Und es ist auch in besonders hohem Maße der Fall bei den zahlreichen kleineren Betrieben, wie eine Studie der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin unlängst wieder gezeigt hat. Dieser skandalöse Zustand dauert seit Jahren fast unverändert an. Alle Appelle und Aufforderungen, alle Informationen und alle wohlgemeinten Ansätze der Gewerbeaufsicht und der Unfallversicherungsträger, die Arbeitgeber zu motivieren, zu beraten und zu unterstützen, haben über die Jahre hinweg daran nichts Grundsätzliches ändern können. Qualitativ hochwertige Beratungs- und Informationsleitfäden für eine gute Gefährdungsbeurteilung gibt es zu hunderten, viele davon aus dem Bereich der Unfallversicherung auch ganz spezifisch für bestimmte Branchen. An Information und Beratung fehlt es also nicht. Wer willig ist, eine Gefährdungsbeurteilung zu machen, findet dazu alles, was er braucht. Und auch die Unterstützung bspw. durch den jeweils zuständigen Unfallversicherungsträger. Die vielen Unwilligen werden so aber leider nicht erreicht. Wenn das vorhandene Instrumentarium ausreichen würde, hätte sich das schon längst zeigen müssen. Das ist aber ganz eindeutig nicht der Fall.

Riesenberg-Mordeja: Und wenn man sich zudem klar macht, dass ein sinnvoller betrieblicher Arbeitsschutz, zu dem die Betriebe ja umfassende eigene Gestaltungsspielräume haben, ohne fachkundige Gefährdungsbeurteilung gar nicht möglich ist, dann ist es wahrlich nicht verfrüht, auch über die Notwendigkeit von Sanktionen in dieser Frage nachzudenken. Das haben wir getan und daraus, wie wir meinen, sinnvolle Schlussfolgerungen gezogen. So können z. B. die betrieblichen Schutzmaßnahmen im Sinne des § 2 Abs. 1 ArbSchG gar nicht ohne Gefährdungsbeurteilung festgelegt werden. Und mit der neuen DGUV Vorschrift 2 ist die Bedeutung der Gefährdungsbeurteilung sogar noch weiter aufgewertet worden. So erfordert beispielsweise die Festlegung der betriebsspezifischen Betreuungszeiten wie auch der Betreuungsaufgaben zwingend eine Gefährdungsbeurteilung. Umso wichtiger ist es, das Unterlassen einer Gefährdungsbeurteilung zu ahnden.

Redaktion: Reichen die gegebenen Sanktionsmöglichkeiten nicht aus? Und warum neue, weitere Paragrafen schaffen?

Fritsche: Die gegebenen Sanktionsmöglichkeiten reichen ganz klar nicht aus. Und es kommt auch nicht auf weitere Paragrafen an, sondern es geht darum, diese mit mehr Leben zu erfüllen. Auch ich sehe Paragrafen nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zum Zweck. Nämlich in diesem Fall zu dem Zweck, der Gefährdungsbeurteilung in der betrieblichen Praxis endlich einen sichtbaren Schub zu geben. Und ich bin überzeugt: Da wird es zukünftig nicht ohne Sanktionen gehen, und die benötigen eine sichere Rechtsgrundlage, damit die Aufsichtsbehörden handeln können.

Redaktion: Was genau erwartet Ihr in diesem Zusammenhang von der anstehenden Neufassung der Berufsgenossenschaftlichen Vorschrift 1?

Riesenberg-Mordeja: Diese Vorschrift wird auch zukünftig eine ganz zentrale Rolle spielen bei der Gestaltung eines präventiven Arbeitsschutzes in den Betrieben und öffentlichen Verwaltungen. Der § 3 dieser Verordnung regelt die Pflichten und Aufgaben des Arbeitgebers, auch gegenüber den Aufsichtsbehörden. Nach allen bitteren Erfahrungen der Vergangenheit wäre genau hier der richtige Ort und jetzt auch der richtige Zeitpunkt, deutliche Signale zu senden und in diesem Paragrafen festzuhalten, dass das Verweigern oder Unterlassen einer Gefährdungsbeurteilung strafbar ist. Dem Arbeitgeber würde so seine Verpflichtung nachdrücklicher vor Augen geführt, und die Aufsichtsdienste hätten ein wirksameres Umsetzungsinstrumentarium zur Hand. Wer das Arbeitsschutzgesetz ernst nimmt, der dürfte da doch nichts dagegen haben.

Nicht zustimmen kann ich auch dem Einwand aus der Verwaltung der DGUV, eine normierte bußgeldbewehrte Erweiterung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs lasse den Aufsichtspersonen keine Ermessensspielräume mehr und zwinge sie sozusagen, sofort aufsichtsrechtlich tätig zu werden. Die im Dezember 2011 beschlossene GDA-Leitlinie zur Gefährdungsbeurteilung sagt etwas anderes: Sie orientiert die Arbeitsschutzbehörden auf ein Vorgehen, das Information, Motivation und Beratung der Betriebe in den Vordergrund stellt und Sanktionen erst als letztes Mittel vorsieht. Aber: Staatliche Verordnungen wie die Arbeitsstättenverordnung werten das Unterlassen einer Gefährdungsbeurteilung als Ordnungswidrigkeit. Staatliches Recht und autonomes Satzungsrecht dürfen hier nicht unterschiedlich angelegt sein. Deswegen muss die DGUV Vorschrift 1 hier nachziehen. Alles andere widerspräche auch den Intentionen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie.

Fritsche: Zu guter Letzt muss aber noch einmal unterstrichen werden, dass die Aufsichtsbehörden des dualen Arbeitsschutzsystems auch über die Ressourcen verfügen müssen, die Einhaltung dieses Regelwerks zu überwachen.

Im Interview

Dr. Horst Riesenberg-Mordeja,

Gewerkschaftssekretär bei der ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Sozialpolitik/Gesundheitspolitik, Referat Arbeitsschutz und Unfallversicherung, Mitglied im Vorstand und Vorsitzender des Präventionsausschusses der DGUV sowie seit Jahren in verschiedenen staatlichen Arbeitsschutzausschüssen tätig. Kontakt: horst.riesenberg@verdi.de

Heinz Fritsche,

Gewerkschaftssekretär im Ressort Arbeits- und Gesundheitsschutz beim Vorstand der IG Metall. Mitglied im Vorstand und im Präventionsausschuss der DGUV sowie seit Jahren in verschiedenen staatlichen Arbeitsschutzausschüssen tätig. Kontakt: heinz.fritsche@igmetall.de