

**Große Anfrage der Fraktion der SPD zum Arbeits- und Gesundheitsschutz in
Schleswig-Holstein
(Drucksache 19/1756)**

**Stellungnahme der
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin**

Vorbemerkungen

Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/3804

I.

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) ist eine Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Sie erforscht die Bedingungen und Entwicklungen innerhalb der Erwerbsarbeit, um die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz heute und zukünftig bestmöglich zu schützen und zu fördern. Die Forschung der BAuA dient der Politikberatung des BMAS. Weitere Aufgaben der BAuA sind die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben z.B. im Bereich der Chemikalienbewertung und der Transfer in die betriebliche Praxis.

Ein von der BAuA aktiv genutzter Transferweg ist die gemeinsam von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern umzusetzende Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA). Hier beteiligt sie sich u.a. an der Ausgestaltung der Arbeitsprogramme und der Konzeption und Begleitung der Strategie-Evaluation.

Darüber hinaus macht sie ihr Wissen auch direkt für die Arbeitsschutzbehörden der Länder verfügbar, z.B. über spezielle Veranstaltungen für das Aufsichtspersonal zu Themen wie Arbeitszeit und Produktsicherheit. Weitere relevante Formate sind das Dresdner Arbeitsschutzkolloquium und die Dresdner Treffs. Die Bundesanstalt ist zudem ständiger Gast im Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI). Hier nimmt sie sowohl beratende als auch transferorientierte Aufgaben wahr.

II.

Die Große Anfrage der Fraktion der SPD zum Arbeits- und Gesundheitsschutz in Schleswig-Holstein ist im Kern auf drei Bereiche ausgerichtet:

- Organisation und Vollzugshandeln zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit durch die Arbeitsschutzbehörde in Schleswig-Holstein
- Umsetzung von Maßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein
- Beiträge von Schleswig-Holstein zur Qualifizierung von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten

Zu diesen drei Bereichen leistet die BAuA mit ihren Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ganz generell Beiträge, in dem sie Vorgehensweisen der Intervention und Prävention entwickelt, systematisch erprobt und evaluiert.

Konkrete Bezüge zu den in der Anfrage aufgegriffenen Themenbereichen finden sich im Arbeits- und Forschungsprogramm der BAuA insbesondere bei den Schwerpunkten „Arbeitsweltberichterstattung und systematisches Datenmonitoring zu Arbeit und Beschäftigten“ und „Wirkungen von Instrumenten und Maßnahmen des Arbeitsschutzes“. Damit werden den Ländern transferorientierte Informationen zur Unterstützung ihres Aufsichtshandelns zur Verfügung gestellt.

III.

Der Vollzug von Rechtsvorschriften zu Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz liegt in der Verantwortung der Bundesländer. Die Bundesländer nehmen die Aufgaben im Arbeitsschutz in eigener Zuständigkeit wahr.

Der Bund hat somit im Bereich der Umsetzung von Aufgaben im Arbeitsschutz gegenüber den Ländern keine Fachaufsicht. D.h. die Umsetzung von Erkenntnissen der BAuA aus dem Monitoring und zur Wirkung von Instrumenten und Maßnahmen des Arbeitsschutzes kann das BMAS und die BAuA den Ländern prominent zur Verfügung stellen, aber aktuell nicht verbindlich mit Zielen unterlegt vorgeben.

Themenbereich „Organisation und Vollzugshandeln zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“

Aktuelle und umfängliche Erkenntnisse sowie eine Bewertung der Organisation und des Vollzugshandelns der Länder im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit enthält der Evaluationsbericht des Senior Labour Inspectors Committee (SLIC)¹ aus dem Jahr 2018 (verfügbar unter <https://lasi-info.com/publikationen/internationales-slic>).

Der SLIC spricht in dem Bericht eine Reihe von kritischen Aspekten an. Dazu gehören u. a. die Personalausstattung und die Präsenz des Aufsichtspersonals vor Ort in den Betrieben insgesamt. Darüber hinaus werden große Unterschiede der einzelnen Bundesländer hinsichtlich der derzeitigen Ausgestaltung der Organisation, Ressourcen und Tätigkeiten in der Länderaufsicht festgestellt, so dass von einer länderübergreifenden Verwaltungs- und Rechtsanwendungspraxis nur bedingt gesprochen werden kann.

Inwieweit es eine am besten geeignete bzw. wirksamste Organisation des Arbeitsschutzes auf Länderebene gibt, dazu liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Allerdings deuten länderbezogene Auswertungen der Daten der GDA-Betriebsbefragung 2011 darauf hin, dass der betriebliche Arbeitsschutz positiv

¹ SLIC ist der Ausschuss der höheren Arbeitsaufsichtsbeamten aus den EU-Mitgliedstaaten. SLIC unterstützt die EU-Kommission bei der Umsetzung europäischen Arbeitsschutzrechts.

beeinflusst wird durch die personelle Ausstattung der Arbeitsschutzbehörde und eine auf aktive (weniger auf reaktive) und konsequente Betriebsbesichtigungen ausgerichtete Aufsichtsstrategie.

Vor dem Hintergrund des Evaluationsberichts sahen der Bund und die Länder gemeinsam die dringende Notwendigkeit, Maßnahmen zur Fortentwicklung und nachhaltigen Stärkung des staatlichen Arbeitsschutzes in den 16 Bundesländern in die Wege zu leiten.

Dazu hat das BMAS im Frühjahr 2019 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet mit dem Ziel, geeignete quantitative und qualitative Standards für die Steuerung des Aufsichtshandelns zu erarbeiten und verbindlich zu vereinbaren. Die BAuA ist an dieser Arbeitsgruppe in ihrer Funktion als Ressortforschungseinrichtung des BMAS beteiligt und bringt insbesondere Analysen zur Entwicklung der Personalressourcen und der Besichtigungstätigkeit der Länderbehörden sowie Expertisen zu möglichen Qualitätskriterien und Indikatoren einer wirksamen Aufsicht ein.

Aus Sicht der BAuA ist es wichtig, die Frage nach dem „wieviel“ an Personalressourcen für die Aufsicht mit der Frage nach dem „wozu“ (was soll mit dem Personal erreicht werden?) und den Prozessen des Aufsichtshandelns zu verknüpfen.

Von entscheidender Bedeutung sollte es daher sein, die seit vielen Jahren rückläufige Entwicklung der Besichtigungstätigkeit zu stoppen, die Präsenz des Aufsichtspersonals in den Betrieben wieder zu stärken und die Reichweite der Besichtigungstätigkeit insgesamt zu erhöhen.

Sekundärdatenanalysen der GDA-Betriebsbefragung 2015 und das GDA-Wirkungsprojekt (https://www.gda-portal.de/DE/GDA/Evaluation/2013-2018/2013-2018_node.html), zeigen, dass Präsenz des Aufsichtspersonals in den Betrieben einen Impuls für eine verbesserte Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen gibt, d.h. die Qualität des betrieblichen Arbeitsschutzes positiv beeinflusst. Eine wiederholte Vor-Ort-Interaktion zwischen Aufsicht und Betrieben erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass zentrale Elemente des betrieblichen Arbeitsschutzes umgesetzt werden – d.h. eine wie betriebliche Arbeitsschutzorganisation vorhanden ist und Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt werden.

Um die Umsetzung der Arbeitsschutzaufgaben der Länder beurteilen zu können, hält es die BAuA für erforderlich, zukünftig vollzugs- und steuerungsrelevante Daten zu berichten, die die Arbeiten der Vollzugsbehörden qualitativ und quantitativ widerspiegeln, auf einheitlichen Kriterien basieren und steuerungsrelevante Rückschlüsse auf die Wirkungen des Vollzugs ermöglichen.

Die Kennzahlen der Länder für den jährlichen Bericht zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (SuGA) sind entsprechend weiterzuentwickeln.

Die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Laufe des Jahres 2019 erarbeiteten Vorschläge zur Verbesserung des staatlichen Arbeitsschutzes wurden der Konferenz

der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) Ende 2019 zur Beschlussfassung vorgelegt.

Auf dieser Grundlage wurde einstimmig dafür votiert, durch eine Ergänzung des Arbeitsschutzgesetzes eine verbindliche Besichtigungsquote für die staatlichen Aufsichtsbehörden einzuführen

https://asmkintern.rlp.de/fileadmin/asmkintern/Beschluesse/Beschluesse_96_ASMK/Externes_Ergebnisprotokoll_96_ASMK_web.pdf).

Mit dieser will man erreichen, dass der rückläufige Trend bei den Betriebsbesichtigungen aufgehalten und umgekehrt wird. Dabei soll auch der Anteil aktiver Betriebsbesuche deutlich erhöht werden. Darüber hinaus sollen verbindliche Festlegungen zur Auswahl der Betriebe, zur risikoorientierten Aufteilung in Branchen und Größenklassen, zu den im Rahmen einer Betriebsbesichtigung mindestens zu prüfenden Sachverhalten, zur zusammenfassenden Bewertung der Ergebnisse sowie zur statistischen Erfassung von Quantitäten und Qualitäten für die Berichterstattung getroffen werden.

Mit diesen Vorgaben und Anforderungen wird Transparenz und Vergleichbarkeit des Vollzugshandeln der Länder hergestellt werden und somit auch eine Gleichbehandlung von Betrieben überprüfbar.

Die BAuA wird die weiteren Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung der ASMK-Beschlüsse im Jahr 2020 weiter unterstützen und entsprechend Anknüpfungspunkte für Forschung und Politikberatung im Themenfeld „Weiterentwicklung des Arbeitsschutzsystems in Deutschland“ nutzen. Neben personellen Ressourcen und Kennzahlen für Betriebsbesichtigungen sind dabei für die BAuA auch Maßnahmen von Bedeutung, die die Vorgehensweise und Tätigkeit des Aufsichtspersonals vor Ort in den Betrieben stärken („Wie“ wird Aufsicht tätig).

Themenbereich „Umsetzung von Maßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit in der Landesverwaltung“

Eine grundlegende Verpflichtung und Aufgabe von Arbeitgebenden ist es, Sicherheit und Gesundheitsschutz betrieblich zu organisieren. Zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation gehören Elemente der Aufbauorganisation, wie z.B. ein Arbeitsschutzausschuss und Elemente der Ablauforganisation, wie z.B. die Gefährdungsbeurteilung. Weitere tragende Säulen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sind die Fachkräfte für Arbeitssicherheit und die Betriebsärztin bzw. der Betriebsarzt. Diese Fachleute beraten und unterstützen die Arbeitgebenden bei der betrieblichen Prävention und der menschengerechten Gestaltung der Arbeitsbedingungen.

Zur Einordnung der Angaben der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Landesverwaltung kann die BAuA auf folgende Befunde verweisen:

Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass das Vorhandensein von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten sich positiv auf die Umsetzung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes auswirkt. Sind diese Fachleute vorhanden, werden Gefährdungsbeurteilungen häufiger durchgeführt im Vergleich zu Betrieben ohne Betreuung. Auch ist der Grad der Vollständigkeit des Prozesses der Gefährdungsbeurteilung in Betrieben mit Betreuung höher als in Betrieben ohne Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte.

Nach den Auswertungen der GDA-Betriebsbefragung 2015 verfügt nur die Hälfte aller Betriebe in Deutschland über eine vollständige sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung.

In Schleswig-Holstein haben 53 % aller Betriebe eine Fachkraft für Arbeitssicherheit bestellt 36 % aller Betriebe einen Betriebsarzt.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung sind mehr Betriebe sicherheitstechnisch und betriebsärztlich betreut als in der Gesamtheit aller Betriebe. Insbesondere im Bereich der betriebsärztlichen Betreuung liegt der Anteilswert mit 89 % deutlich über dem Anteilswert von 35 % in der Gesamtheit aller Betriebe.

Die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung wird nach den Daten der GDA-Betriebsbefragung 2015 von etwas mehr als der Hälfte aller Betriebe in Deutschland bejaht. Eine vollständige Gefährdungsbeurteilung inkl. Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen wird von rund jedem achten Betrieb durchgeführt.

In Schleswig-Holstein geben 55 % der Betriebe an Gefährdungsbeurteilungen durchzuführen; rund jeder zehnte Betrieb verfügt über einen vollständigen Prozess der Gefährdungsbeurteilung inkl. Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung geben bundesweit 84 % der Betriebe an, Gefährdungsbeurteilungen durchzuführen; rund ein Drittel der Betriebe führt den Prozess der Gefährdungsbeurteilung inkl. der Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen durch.

Ein weiterer positiver Einflussfaktor auf die Qualität des betrieblichen Arbeitsschutzes ist die Schulung von Führungskräften zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Rund 39 % aller Betriebe geben an, ihre Führungskräfte speziell zu Themen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes zu schulen.

In Schleswig-Holstein schulen 46 % der Betriebe ihre Führungskräfte entsprechend. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung liegt der Anteilswert bundesweit bei 48%.

Beiträge von Schleswig-Holstein zur Qualifizierung von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten

Die Beratung und Unterstützung der Arbeitgebenden durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte ist nach den Daten der GDA-Betriebsbefragung nicht flächendeckend umgesetzt. Gründe dafür können in Unkenntnis der Betriebe über diese gesetzliche Verpflichtung liegen oder in „Unwillen“, diese Verpflichtung umzusetzen oder in einer nichtausreichenden Verfügbarkeit von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten.

Die BAuA Forschungsprojekte zum arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Betreuungsbedarf (verfügbar unter:

<https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/F2326.html> und <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/F2388.html>) zeigen, dass insbesondere für den Bereich der betriebsärztlichen Betreuung Ressourcen und Kapazitäten zu steigern sind.

Für die Ausbildung von Fachkräften für Arbeitssicherheit sind primär die Unfallversicherungsträger zuständig; die Ausbildung von Betriebsärzten erfolgt über Universitäten und Landesärztekammern.

Daher sind Aktivitäten wie z.B. die Beteiligung des Sozialministeriums Schleswig-Holstein am „Aktionsbündnis zur Sicherung des arbeitsmedizinischen Nachwuchses e.V.“ ausdrücklich zu begrüßen.

Abschlussbemerkung

Sichere, gesunde und menschengerecht gestaltete Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten, ist eine Kernaufgabe staatlichen Handelns.

Die aktuell vorliegenden Daten und Erkenntnisse zeigen, dass dieses Ziel noch längst nicht flächendeckend erreicht ist. Darüber hinaus muss der Arbeitsschutz auch über die bisherigen Aufgaben hinaus einen Beitrag zur Gestaltung des Wandels der Arbeitswelt leisten.

Der staatliche Arbeitsschutz ist gefordert, seine Ressourcen, Vorgehensweisen, Instrumente und Kompetenzen weiterzuentwickeln. Dies betrifft alle Bundesländer gleichermaßen.

Mit der Bund-Länder Arbeitsgruppe und den Beschlüssen der 96. ASMK ist ein Rahmen gesetzt. Schleswig-Holstein hat in seiner Protokollnotiz zu den ASMK-Beschlüssen grundsätzlich die Auffassung bestätigt, dass eine Weiterentwicklung qualitativer und quantitativer Standards in der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht zugunsten eines möglichst ländereinheitlichen Vollzugs des Arbeitsschutzes erforderlich ist und aus fachlicher Sicht die Festschreibung einer Überwachungsquote sinnvoll sein kann.

(https://asmkintern.rlp.de/fileadmin/asmkintern/Beschluesse/Beschluesse_96_ASMK/Externes_Ergebnisprotokoll_96_ASMK_web.pdf)

Im Auftrag

Dir'in und Prof'in Dr. Beate Beermann

Leiterin Fachbereich 1 „Grundsatzfragen und Programme“

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Friedrich-Henkel-Weg 1-25

D-44149 Dortmund

Tel.: 0231 / 9071 – 2238

beermann.beate@buaa.bund.de

www.buaa.de