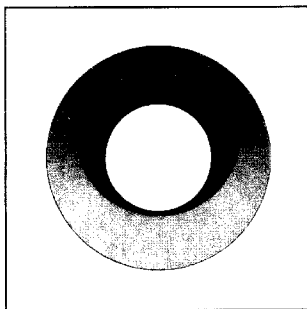


**VERÄNDERUNG DES
ARBEITSSCHUTZRECHTES
IN DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND**

**DIE NEUEN RICHTLINIEN
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN**



GESPRÄCHSKREIS
ARBEIT UND SOZIALES
Nr. 16

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

**Gesprächskreis Arbeit und Soziales
Nr. 16**

Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland

**Die neuen Richtlinien der Europäischen
Gemeinschaften**

Eine Tagung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 12. und 13. Mai 1992 in Leipzig

Inhalt

Peter König Vorbemerkung	5
Walter Baer Aktuelle Entwicklungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Europäischen Gemeinschaften	7
Karl Kuhn Betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten arbeitsbedingter Gesundheitsgefährdungen	19
Bruno Zwingmann Reformimpulse der Europäischen Gemeinschaften für den deutschen Arbeitsschutz – Kernelemente einer Grundsatz- reform aus gewerkschaftlicher Sicht	35
Kurt Kreizberg Veränderungen des Arbeitsschutzrechtes in der Bunderepublik Deutschland nach den neuen Richt- linien der Europäischen Gemeinschaften aus der Sicht der Deutschen Arbeitgeberverbände	51
Dialog: Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz durch Kooperation der außerbetrieblichen Aufsichtsdienste	67
Dieter Uhlig Arbeitsschutz in den Unternehmen der neuen Bundesländer und Umsetzung des neuen Arbeitsschutzrechtes	95
Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung	107

ISBN 3-86077-132-9

Herausgegeben vom
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung
Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2
März 1993

Druck: satz + druck GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 1993

Vorbemerkung

Obwohl in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich ein guter betrieblicher Gesundheitsschutz besteht, stirbt ein Drittel der Beschäftigten bereits vor Erreichen des Rentenalters. Das ist eine alarmierende Situation: für Arbeitnehmer, weil ihre Gesundheit und ihr Leben auf dem Spiel stehen; für Arbeitgeber, weil die Kosten für arbeitsbedingte Erkrankungen in die Milliardenhöhe gehen. Dies schwächt ihre Wettbewerbsposition erheblich.

Daß aufgrund dieser Situation Handlungsbedarf besteht, darüber sind sich Experten weitgehend einig. Aber es bestanden rechtliche und organisatorische Barrieren, die einer wirklichen Verbesserung des betrieblichen Gesundheitsschutzes entgegenstanden. Die neuen Rahmenrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft können ganz wesentlich dazu beitragen, diese Barrieren zu überwinden. Eine entscheidende Frage ist allerdings, wie diese Richtlinien umzusetzen sind und wie intensiv sich daran alle maßgeblichen Institutionen beteiligen werden.

Diese und weitere Fragen hat die Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen ihres Gesprächskreises Arbeit und Soziales am 12. und 13. Mai 1992 in Leipzig aufgegriffen. Experten aus der Europäischen Gemeinschaft, der staatlichen Gewerbeaufsicht, den Berufsgenossenschaften, den Gewerkschaften sowie Arbeitsmediziner und Wissenschaftler, haben die wichtigsten Entwicklungen im betrieblichen Gesundheitsschutz diskutiert: Ausgehend von den neuen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft wurde die Qualität und Reichweite des bundesdeutschen Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz erörtert. Von besonderer Bedeutung war in der Diskussion die Frage, wie hoch die betriebs- und volkswirtschaftlichen Kosten arbeitsbedingter Gesundheitsbeeinträchtigungen einzuschätzen sind. Hierbei stand die Überlegung im Vordergrund, wie gesundheitliche Interessen der Arbeitnehmer und wirtschaftliche Ziele der Unternehmer in Einklang gebracht werden können. Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz kann in vielen Fällen nur dann sichergestellt werden, wenn dieser durch Dritte überprüft wird. Deshalb wurde auch thematisiert, ob eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes im Arbeits-

bereich durch Kooperation der außerbetrieblichen Aufsichtsorgane erreicht werden kann.

Abschließend wurde auf die Situation des betrieblichen Gesundheitsschutzes in den neuen Bundesländern eingegangen. In diesen Ländern befindet sich die Organisation des Gesundheitswesens noch in einer Aufbauphase, und es besteht erheblicher Handlungsbedarf.

Ich möchte mich an dieser Stelle nicht nur bei den Referenten, sondern bei allen Teilnehmern für deren konstruktive Beiträge bedanken. Die einzelnen Referate sind in dieser Broschüre abgedruckt. Die Zusammenfassung der Podiumsdiskussion zum Thema "Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz durch Kooperation der außerbetrieblichen Aufsichtsdienste" hat freundlicherweise Herr Dr. Heinz Gürtler erstellt.

Meine Kollegin, Frau Brigitte Juchems, hat die Konferenz organisiert. In ihren Händen lag auch die Erstellung der Broschüre. Für ihren Einsatz möchte ich mich hiermit bedanken.

Bonn, im März 1993

Peter König

Walter Baer

Aktuelle Entwicklungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Europäischen Gemeinschaften

Ich will versuchen, Ihnen in diesem Vortrag einen kurzen Überblick über die Entwicklungen zu geben, die sich gegenwärtig auf Gemeinschaftsebene im Bereich der Arbeitssicherheit vollziehen, sowie Ihnen die Aspekte näherzubringen, die im Zusammenhang insbesondere mit der Rahmenrichtlinie von ganz besonderem Interesse für Sie sind.

Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes, das die Kommission 1985 in ihrem Weißbuch vorgelegt hat, sowie das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte vor fast fünf Jahren als Ergänzung der Gemeinschaftsverträge haben dem europäischen Integrationsprozeß neuen Auftrieb gegeben. Neben den rein wirtschaftlichen Zielsetzungen hat die Gemeinschaft nie die soziale Dimension des Binnenmarktes aus den Augen verloren. Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (insbesondere der Schutz gegen Gefährdung durch Asbest, Lärm und Blei) waren bereits vor dem Bestehen der Einheitlichen Europäischen Akte Gegenstand mehrerer Richtlinien.

Mit dieser Akte nun, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat und die Römischen Verträge ergänzt und ändert, haben sich die Mitgliedstaaten eine wichtige Rechtsgrundlage unter anderem auch im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer geschaffen.

Die Annahme der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (Sozialcharta) durch den Europäischen Rat sowie die Mitteilung der Kommission über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte, beides Ende 1989, stellten einen weiteren Schritt in die gleiche Richtung dar.

Auf der Tagung des Europäischen Rates von Straßburg am 8. und 9. Dezember 1989 haben die Staats- bzw. Regierungschefs der Mitglied-

staaten der Europäischen Gemeinschaft eine "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" angenommen. Im Sinne ihrer Unterzeichner soll die Charta die Fortschritte feierlich festschreiben, die im sozialen Bereich bereits erzielt wurden, und gleichzeitig den weiteren Ausbau vorbereiten, so daß die soziale Dimension der Gemeinschaft bei der Schaffung des großen Marktes von 1992 den gleichen Stellenwert wie die wirtschaftlichen Aspekte einnimmt. In den Erwägungen, die der Charta vorausgehen, betonen die Staats- bzw. Regierungschefs außerdem, daß sie der Schaffung von Arbeitsplätzen Priorität einräumen, dem sozialen Konsens als Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung große Bedeutung beimessen, und daß sie Diskriminierungen und Ausgrenzungen jeglicher Art ablehnen. Sie erklären, daß die Charta keinen Rückschritt irgendeiner Art gegenüber der derzeitigen Lage in den zwölf Mitgliedstaaten bewirken darf, und daß sie eine Reihe von Maßnahmen zum Ausbau der Arbeitnehmerrechte fordert, wobei diese Aufgabe einmal von den Sozialpartnern, einmal von den Mitgliedsstaaten und einmal von der Gemeinschaft selbst wahrgenommen werden muß.

In diesem Sinne hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ein Aktionsprogramm zur Anwendung der Charta auf Gemeinschaftsebene ausgearbeitet. Dieses Programm kündigt an die 50 Vorschläge an, die die Kommission bereits vorgelegt hat oder noch vor Ablauf des Jahres 1992 vorlegen wird, und über die der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Gemeinschaft innerhalb von zwei Jahren entscheiden dürfte. Ziel dieser Vorschläge ist es, die soziale Dimension des großen Marktes auszubauen und auf diese Weise den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Europa der Zwölf zu stärken. Sie betreffen lediglich die Punkte der Charta, in denen neue Maßnahmen gefordert werden, und die in die Zuständigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen fallen, und zwar auf der Grundlage der Europäischen Verträge sowie des Subsidiaritätsgrundsatzes, gemäß dem die Gemeinschaft tätig wird, wenn sich die gesetzten Ziele besser durch sie als durch die Mitgliedstaaten erreichen lassen. Bei bestimmten Fragen, für die die Mitgliedstaaten oder die Sozialpartner zuständig sind, die sich jedoch in allen Ländern der Gemeinschaft gleichermaßen stellen, kündigt die Kommission gleichwohl rechtlich nicht verbindliche Texte an, um eine gewisse Annä-

herung der Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen Gepflogenheiten anzuregen. Die Sicherheit und der Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in der Arbeitsumwelt ist Gegenstand von Titel 1 Punkt 19 dieser Charta. Jeder Arbeitnehmer muß in seiner Arbeitsumwelt zufriedenstellende Bedingungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit vorfinden. Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Harmonisierung der auf diesem Gebiet bestehenden Bedingungen auf dem Wege des Fortschritts weiterzuführen. Insbesondere sind Maßnahmen in den Bereichen Unterrichtung, Aus- und Fortbildung, Anhörung und einer ausgewogenen Mitwirkung der Arbeitnehmer erforderlich.

Dabei haben die Vorschriften über die Verwirklichung des Binnenmarktes zu diesem Schutz beizutragen. In der Einheitlichen Europäischen Akte wird die Frage der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes zweimal erwähnt : zunächst in Artikel 100 a, der die Rechtsgrundlagen für die Richtlinien über den freien Warenverkehr festsetzt, und dann in Artikel 118 a, der den Schutz am Arbeitsplatz regelt.

Artikel 100 a dient als Grundlage für die gemeinschaftlichen Rechtsakte, die sich auf die Freizügigkeit der Personen und auf den freien Verkehr von Waren und Arbeitsmitteln beziehen. Die Vorschläge der Kommission sehen einen verstärkten Schutz vor, insbesondere was die Gesundheit, die Sicherheit sowie den Umwelt- und Verbraucherschutz betrifft.

Artikel 118 a zielt darauf ab, "die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen". Ich möchte jedoch ihre Aufmerksamkeit auf eine Besonderheit dieses Artikels lenken: Die Richtlinien, die auf Artikel 118 a gründen, beinhalten Mindestvorschriften, d.h. daß sie "die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu ergreifen".

Nochmals kurz zusammengefaßt sieht Artikel 118 a vor, daß der Rat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und techni-

schen Regelungen Mindestvorschriften erläßt, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben nicht entgegenstehen.

Dieses Kooperationsverfahren auf der Grundlage von Artikel 118 a der Einheitlichen Europäischen Akte wird auf Initiative der Kommission eingeleitet. Diese übermittelt ihren Vorschlag für eine Richtlinie dem Rat, der den Text zum einen intern zu prüfen beginnt und zum anderen dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß zur Stellungnahme unterbreitet. Letzterer äußert sich definitiv dazu, wohingegen das Europäische Parlament eine Stellungnahme in erster Lesung abgibt.

Nachdem der Rat erneut die Kommission zu der Position des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments angehört hat, legt er einen gemeinsamen Standpunkt fest. Dieser wird daraufhin dem Europäischen Parlament zur zweiten Lesung unterbreitet, das den Standpunkt entweder annehmen, ablehnen oder ändern kann. Im Falle einer Änderung oder Ablehnung gibt die Kommission erneut eine Stellungnahme ab. In letzter Instanz entscheidet dann abschließend der Ministerrat über die Weiterbehandlung des Richtlinienvorschlags. Hat das Parlament ihn abgelehnt, muß die Entscheidung im Rat einstimmig fallen. Schlägt das Parlament Änderungen vor und greift die Kommission ihrerseits diese Änderung auf, so entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit, kann sie diese jedoch nicht akzeptieren, so ist der Ministerrat gehalten, einstimmig zu beschließen.

Durch dieses Verfahren bleibt die Rolle der Kommission als treibende Kraft gewährleistet, und gleichzeitig ist es dem Parlament möglich, direkt Einfluß auf die Entscheidungen des Ministerrates zu nehmen; in jedem Fall liegt jedoch die endgültige Entscheidung beim Rat.

Im Oktober 1987 verabschiedete die Kommission ihr Aktionsprogramm für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, das der Rat in seiner EntschlieÙung vom 21. Dezember 1987 begrüÙt und entsprechend unterstützt hat.

In diesem dritten Aktionsprogramm der Kommission werden die

Grundzüge der Anwendung der in der Einheitlichen Europäischen Akte enthaltenen Grundsätze erläutert. Bei der Ausarbeitung dieses Programms hat die Kommission ihren Willen bekräftigt, der sozialen Dimension im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes größere Aufmerksamkeit zu widmen, um die durch Artikel 118 a des Vertrags gesetzten Ziele erreichen zu können. Die Kommission hält sich im wesentlichen bei der Umsetzung von Artikel 118 a an drei Kriterien:

1. Es soll eine solide Basis allgemeiner Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz geschaffen werden,
2. Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sollen insbesondere im Kontext bestimmter Tätigkeiten oder spezifischer bzw. besonders schwerwiegender Gefahren gefordert werden,
3. Die Richtlinien sollen horizontal angelegt werden, so daß sie möglichst große Zahl betroffener Arbeitnehmer abdecken.

Dementsprechend umfaßt das Aktionsprogramm sechs Hauptarbeitspunkte:

1. Sicherheit und Ergonomie am Arbeitsplatz
 - Vollendung des Binnenmarktes - Beseitigung der technischen Handelshemmnisse,
 - Verstärkung der Sicherheit am Arbeitsplatz und Anwendung ergonomischer Grundsätze,
 - Sicherheit in den Hochrisikosektoren, zu denen die Tätigkeiten auf hoher See, die Landwirtschaft und das Baugewerbe zählen.
2. Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
3. Information
4. Ausbildung
5. kleine und mittlere Unternehmen
6. sozialer Dialog.

Auf der Grundlage von Artikel 118 a der Einheitlichen Europäischen Akte hat die Kommission infolgedessen im Jahre 1988 insgesamt sechs Richtlinienvorschläge unterbreitet. Es handelt sich dabei insbesondere um die Rahmenrichtlinie, welche auf der Grundlage der vorgenannten Prinzipien grundsätzlich die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz regelt.

Desweiteren wurden fünf Einzelrichtlinien in Anwendung dieser Rahmenrichtlinie vorgelegt, die Mindestvorschriften zur Sicherheit und Gesundheitsschutz

- in Arbeitsstätten :
(erste Einzelrichtlinie)
- bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit:
(zweite Einzelrichtlinie)
- bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch die Arbeitnehmer bei der Arbeit :
(dritte Einzelrichtlinie)
- bei der Arbeit an Bildschirmgeräten :
(vierte Einzelrichtlinie)
- bei der manuellen Handhabung von Lasten, die für die Arbeitnehmer eine Gefährdung des Muskel- und Knochenapparates mit sich bringt:
(fünfte Einzelrichtlinie)

festlegen.

Die vom Rat am 12. Juni 1989 erlassene Rahmenrichtlinie regelt grundsätzlich die Organisation des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz und definiert die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerpflichten. Hierbei ist ausdrücklich zu betonen, daß sie auf sämtliche Tätigkeitsbereiche und alle Arbeitnehmer Anwendung findet, mit der Ausnahme der Selbständigen. Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit sind dabei die Organisation von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, jedoch auch Fragen der Infor-

mation, der Ausbildung und Fortbildung sowie Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer.

Wie in Artikel 118 a des EWG-Vertrags vorgesehen, stellt die Richtlinie Mindestvorschriften auf. Die vorgeschlagenen Maßnahmen beinhalten die notwendigen Bestimmungen in puncto Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer. Sie beschränken sich auf die unbedingt erforderlichen Aspekte. Die jeweiligen Rollen und Pflichten, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen wahrzunehmen haben, werden definiert. Bestimmte Einzelheiten der Durchführung bleiben jedoch der Reglementierung durch die Mitgliedstaaten überlassen.

Ziel der vorgeschlagenen Maßnahmen ist es, die Arbeitnehmer in allen Unternehmen, unabhängig von ihrer Größe, zu schützen. In bestimmten Fällen sind Bestimmungen zur leichten Abwandlung einengender Verwaltungsvorschriften vorgesehen, das Niveau des Schutzes wird dabei jedoch nicht herabgesetzt.

Außer dieser bereits zitierten fünf Einzelrichtlinien wurden inzwischen weitere Einzelrichtlinien in Anwendung der Rahmenrichtlinie durch den Ministerrat erlassen. Es handelt sich dabei um :

- Richtlinie über die Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Gefährdung durch Karzinogene bei der Arbeit (6. Einzelrichtlinie)
- Richtlinie über die Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (7. Einzelrichtlinie)
- Richtlinie über die Mindestvorschriften für Sicherheit- und Gesundheitsschutz bei der Gefährdung durch Asbest bei der Arbeit (Änderung der Richtlinie 88/477/EWG)
- Richtlinie über die Mindestvorschriften für Sicherheit - und Gesundheitsschutz zum Zweck einer besseren medizinischen Versorgung auf Schiffen.

Andere Richtlinien sind bereits von der Kommission vorgeschlagen und werden zur Zeit im Kooperationsverfahren von den Organen der Gemeinschaft beraten :

- Richtlinie über Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz auf zeitlich begrenzten oder ortsveränderlichen Baustellen,
- Richtlinie über Mindestvorschriften für die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz,
- Richtlinie über Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bord von Fischereifahrzeugen.

Auch wird seit kurzem im Rahmen des Kooperationsverfahrens der Vorschlag der Kommission über eine Verordnung zur Schaffung einer Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz beraten. Diese Richtlinien des Rates (und alle noch zu erlassenden), die auf Artikel 118 a der Einheitlichen Europäischen Akte basieren, sind an die Mitgliedstaaten gerichtet. Diese sind gehalten, die in ihre Zuständigkeit fallenden erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften einzuführen, um dem Inhalt der Richtlinien und den gesetzten Fristen zu entsprechen. Hierüber muß die Kommission regelmäßig informiert werden, desgleichen über die praktische Anwendung der Richtlinienbestimmungen. Sie wiederum muß den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts - und Sozialausschuß in Kenntnis setzen.

Nicht nur bei der Ausarbeitung und Beratung der Richtlinienvorschläge, sondern auch was die spätere Umsetzung als auch die praktische Anwendung in den Mitgliedstaaten betrifft, hat sich die Kommission bereits im Vorfeld von zwei Hauptzielsetzungen leiten lassen :

- der Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft;
- die Bildung einer sozialen Komponente gegenüber den wirtschaftlichen Zielsetzungen im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes.

Die Richtlinien zielen darauf ab, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu verbessern, indem sie Bestimmungen in Bezug auf Strukturen, Arbeitsbedingungen und Verwaltung sowie Personal und Personalvertreter in den Unternehmen enthalten, wozu auch der Dialog zwischen den Sozialpartnern als Instrument zur verstärkten Vorbeugung berufsbedingter Gefährdungen gehört. Diese Bestimmungen finden Anwendung auf Unternehmen jeglicher Art.

In den Richtlinienvorschlägen der Kommission wird der Besonderheit der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bereits Rechnung getragen. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, die Anwendung der Richtlinienbestimmungen entsprechend der Unternehmensgröße und unter Berücksichtigung der "sozio-ökonomischen Faktoren" leicht abzuwandeln. Bei der Durchführung der Bestimmungen auf einzelstaatlicher Ebene sollten diese Grundsätze ebenfalls berücksichtigt werden.

Die in Anwendung dieser Richtlinie erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften erlegen den Unternehmen eine Reihe von Verpflichtungen auf, um die Organisation der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes zu verbessern. Ihr Umfang in den einzelnen Unternehmen wird im wesentlichen davon anhängen, welche Anstrengungen bereits unternommen wurden, um auf allen Ebenen eine geeignete Organisation der Sicherheit durchzuführen (wie beispielsweise die Bewertung von Risiken, die Integration sicherheitstechnischer Aspekte, die Einsetzung von Unfallverhütungsdiensten).

Durch eine geeignete Organisation der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes in den Unternehmen müßten sich die Unfallraten und die Zahl der berufsbedingten Erkrankungen erheblich verringern, was auch mit wirtschaftlichen Vorteilen für den Betrieb verbunden wäre.

Die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes sollte zu einem besseren sozialen Klima in den Unternehmen führen, was sich positiv auf deren Leistungsfähigkeit auswirken würde. Die hierzu in diesen Richtlinien vorgesehenen Maßnahmen kommen in diesem Sinne

auch den Arbeitgebern zugute, da sie zu einer Verringerung der Ausfalltage führen.

Weiter möchte ich Ihnen ganz kurz einige Informationen über die Arbeiten der Kommission auf dem Gebiet der Berufskrankheiten geben. In ihren Empfehlungen vom 23. Juli 1962 und 20. Juli 1966 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaft ein europäisches Verzeichnis der Berufskrankheiten aufgestellt. Seither hat sich in jedem Mitgliedstaat die Liste der Berufskrankheiten, bei denen ein Anspruch auf Entschädigung besteht, geändert. Dies ist u.a. auf technische Entwicklungen, neue Stoffe, Tätigkeiten und Sachzwänge am Arbeitsplatz zurückzuführen. Es gibt immer mehr Krankheiten von denen man annimmt, daß sie berufsbedingt, d.h. eng mit bestimmten Tätigkeiten verbunden sind, die aber von den Mitgliedstaaten noch nicht anerkannt werden und demnach keinen Anspruch auf Entschädigung begründen.

In dieser komplexen Frage ist die Kommission zu der Auffassung gelangt, daß sie, wie auch in der Vergangenheit geschehen, versuchen muß, auf dem Weg über eine Empfehlung die Mitgliedstaaten dazu anzuregen, ihre Vorschriften soweit wie möglich anzugleichen. Somit verabschiedete die Kommission am 22. Mai 1990 eine Empfehlung betreffend die Annahme einer Europäischen Liste der Berufskrankheiten, die auch im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlicht wurde. Ihr Ziel besteht darin, die Europäische Liste der Berufskrankheiten auf den neuesten Stand zu bringen, um auf Gemeinschaftsebene die entsprechenden Bestimmungen zu harmonisieren.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen einen Einblick in das aktuelle Geschehen auf Gemeinschaftsebene verschafft zu haben. So kann sich die Gemeinschaft bereits auf eine ganze Reihe von verbindlichen Rechtsvorschriften stützen, die die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz weitgehend gewährleisten. Außerdem schlägt die Kommission vor, die bereits in Kraft getretenen Richtlinien zu ändern, wenn sich seit ihrer Annahme neue Entwicklungen ergeben haben. Im Laufe der nächsten Jahre stehen mehrere Vorschläge in diesem Sinne an. Desgleichen werden in dem zur Sozialcharta gehörenden Programm bereits angekündigte neue Richtlinienvorschläge vorgelegt, die weitere

Fortschritte auf dem Weg zur Harmonisierung der Sozialschutzsysteme ermöglichen dürften.

Dies betrifft unter anderem auch Richtlinienvorschläge über atypische Arbeitsverhältnisse, Arbeitszeitregelungen, Bestimmungen für schwangere Frauen, behinderte Arbeitnehmer und junge Arbeitnehmer usw., die von der Kommission bereits vorgelegt wurden und in benachbarten Direktionen der Generaldirektion V ausgearbeitet werden.

Das künftige Arbeitsprogramm der Kommission im konkreten Bereich der Arbeitssicherheit enthält weitere Vorschläge zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, im Verkehrswesen, in den Hochrisikosektoren, in Fragen der Aus- und Weiterbildung, der Information, der Behandlung von chemischen Substanzen usw.

Ein weiterer wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit der Kommission in den kommenden Monaten wird die Überprüfung und Aufarbeitung der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht der Mitgliedstaaten sein, die mit der Rahmenrichtlinie beginnt, welche entsprechend ihren Bestimmungen zum 31. Dezember 1992 von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich danke ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und möchte Sie einladen bei der theoretischen und praktischen Umsetzung Ihr Bestes zu geben, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu fördern.

Karl Kuhn

Betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten arbeitsbedingter Gesundheitsgefährdungen

1. Prävention und betrieblicher Gesundheitsschutz

Als wesentliche Felder sozialpolitischer Gestaltung haben wir heute einen umfassend geregelten Arbeitsschutz – einschließlich inner- und außerbetrieblicher Fachinstitutionen und einer gesetzlichen Unfallversicherung, die auf dem Prinzip der Solidarhaftung beruht –, das allgemeine Gesundheitssystem mit der gesetzlichen Krankenversicherung, die Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie die Bereiche des Versorgungsrechts und der Rehabilitation.

Insbesondere unter dem Eindruck wachsender Aufwendungen für die einzelnen Bereiche der sozialen Sicherheit und der Unzulänglichkeit nachträglich korrigierender Eingriffe hat sich heute weitgehend die Erkenntnis durchgesetzt, daß die präventiven Elemente in unserem Sozialsystem verstärkt werden müssen. Dies hat auf längere Sicht nicht nur ökonomische Vorteile. Die Verhütung von Krankheiten sowie die Sicherung des Arbeitsplatzes (z.B. durch entsprechende Gestaltung der Arbeit und Technik sowie durch Qualifizierungsmaßnahmen) sind für den einzelnen entscheidende Voraussetzungen, um ein menschenwürdiges und aktives Leben in der Gesellschaft zu führen.

Es zeichnet sich überdies ab, daß die verschiedenen Bereiche unseres Systems der sozialen Sicherung im Interesse einer stärkeren präventiven Wirkung ihrer Tätigkeit enger miteinander, aber auch mit anderen Politikfeldern, wie der Forschungs- und Bildungspolitik zusammenarbeiten. Einer Kooperation zwischen den Institutionen des Arbeitsschutzes und den gesetzlichen Krankenkassen kommt mittelbar und langfristig ein bedeutsamer Anstoß zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und der Gesundheitssituation der Beschäftigten zu. Langfristig wird eine Kooperation auch zum Ausbau präventiver Maßnahmen in den Betrie-

ben führen, positive Einflüsse auf andere Bereiche der sozialen Sicherung haben.

Mehr Prävention: Eine sozialpolitische Notwendigkeit

Prävention ist "in". Nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa sind mit der "Prävention" hohe Erwartungen verbunden. Die Forderung nach mehr Prävention hat überall den gleichen (Kosten-)Hintergrund.

- Krankheits- und unfallbedingte Fehltage: 1990 gingen hochgerechnet (bei ca. 32 Mio. abhängig Beschäftigten) ca. 628 Mio. Fehltage verloren. Diese 628 Mio. krankheits- und unfallbedingten Arbeitsunfähigkeitstage (AU-Tage) entsprechen 1,721 Mio. Ausfalljahren. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit betrug 1990 in Deutschland 51.565 DM; umgerechnet bedeutet dies ein Ausfallvolumen des Produktionsfaktors Arbeit von 88,782 Mrd. DM.
- Frühinvalidität: Nur ein Drittel aller Arbeitnehmer in Deutschland erreicht arbeitend das Rentenalter. Das sog. "Berentungsgeschehen" wegen Erwerbsminderung wird beherrscht von den Krankheiten des Kreislaufs, des Halte- und Stützapparates, den psychiatrischen Erkrankungen und den Krebserkrankungen. Es wird bei weitem nicht beherrscht von den anerkannten Berufskrankheiten.
- Erkrankungen des Halte- und Stützapparates, besonders rheumatische Erkrankungen: Der dominierende Anteil dieser Erkrankungen besteht aus degenerativen Formen, die überwiegend auf Verschleiß und Überbeanspruchung zurückzuführen sind. Muskel- und Skeletterkrankungen sind die zweithäufigste (am häufigsten sind Krankheiten der Atmungsorgane) Ursache für Arbeitsunfähigkeit. Jährlich fallen ca. 165 Mio. Arbeitstage deswegen aus. Diese Erkrankungen führen zu Ausfällen in den deutschen Betrieben von 25,3 Mrd. DM. Andererseits: Ein Tausend-Mark-Stuhl hält etwa 15 Jahre. Bei einer fünfjährigen Abschreibung kostet er pro Tag nur so viel wie eine Minute der darauf sitzenden Arbeitskraft.

- 1989 gab es in der Bundesrepublik Deutschland 1.775.132 meldepflichtige Unfälle, die volkswirtschaftliche Ressourcenverluste von 43,2 Mrd. DM zur Folge hatten.
- Demographische Entwicklung: Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird stark zunehmen. Auf dem Arbeitsmarkt werden weniger jüngere Menschen zur Verfügung stehen. Dies verändert die Rahmenbedingungen für die Betriebe. Die Erhaltung der Erwerbstätigkeit bis in ein relativ hohes Alter gewinnt an Bedeutung und damit die altersadäquate Arbeitsplatzgestaltung.
- Zukünftige betriebliche Anforderungen, wie z.B. der Einsatz neuer Technologien, verändern nicht nur die Arbeitsbedingungen nachhaltig, sondern müssen überwiegend mit vorhandenen älteren Arbeitskräften bewältigt werden. Dafür sind neue Konzepte der Gesundheitserhaltung, der Gestaltung der Arbeitsbedingungen, der gesundheitlichen Betreuung Leistungsgewandelter und der Weiterqualifizierung erforderlich.

Inhalt einer richtigen Prävention

Jeder spricht heute von Prävention. Die Rahmenrichtlinie der EG ist präventiv ausgerichtet. Auffällig ist darüber hinaus, daß Prävention sehr unterschiedlich verstanden wird. Die Unterschiede liegen darin, was die "richtigen" Präventionsinstrumente und was die "geeigneten" Präventionsstrategien sind; auch dann gibt es noch sehr unterschiedliche Meinungen über den jeweiligen inhaltlichen Kontext.

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz hat inzwischen eine Diskussion eingeleitet mit dem Ziel, Prävention als Leit- und Gestaltungsprinzip für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu erschließen. Es geht um die inhaltliche Präzisierung präventiver Leit- und Gestaltungsvorstellungen. Das Ziel des Arbeitsschutzes ist eindeutig: menschengerechte Arbeitsgestaltung. Die Konkretisierung dieses Zieles bedeutet in diesem Zusammenhang eine ganzheitliche, vom Menschen ausgehende und auf ihn gerichtete Vorsorge. Sie soll ihn bei dessen Umgang mit Arbeits-

bedingungen und Arbeitsumwelt sowie bei der Gestaltung von Arbeit und Technik

- in allen seinen wesentlichen Funktionen und auf den verschiedenen Ebenen des Menschseins von Schäden und Gefahren schützen,
- diese leistungsfähig erhalten und fördern.

Zur Erreichung dieses Ziels setzt der Arbeitsschutz ein Bündel unterschiedlichster Strategien ein. Die eingesetzten Strategien können dabei

- korrektiver Natur sein (Korrektur anerkannter Mängel, die zu Schäden, Unfällen, Gefährdungen, vermeidbaren Belastungen führen),
- präventiver Natur sein (vorwegnehmende Vermeidung von gesundheitlichen Schädigungen und Beeinträchtigungen),
- prospektiver Natur sein (Schaffung von Möglichkeiten der Persönlichkeitsentwicklung).

Diese drei Strategien sind gleichrangig. Die Zielerreichung (menschengerechte Arbeitsgestaltung) wird an den Kriterien der Arbeitswissenschaft gemessen.

Wesentlich für einen so verstandenen "präventiven" Arbeitsschutz ist, daß er nicht von oben her den Betrieben übergestülpt wird, sondern daß er für die Betriebe "gewonnen" und "erschlossen" wird, weil der eigentliche Adressat der Prävention der Betrieb in seiner Ganzheit ist. Auf Betriebsebene muß spürbar werden, was es heißt, Prävention zu betreiben. Dazu gehört aber auch, Indikatoren spürbar zu machen, die sich in der Effizienz oder der Ökonomie des Betriebes ausdrücken. In diesem Zusammenhang spielen u.a. die erweiterten Wirtschaftlichkeitsverfahren bzw. die Effizienzindikatoren, wie sie von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz (BAU) entwickelt worden sind, eine wichtige Brückenfunktion zwischen dem betrieblichen Gesundheitsschutz und der betrieblichen Ökonomie.

Durch § 20 Sozialgesetzbuch V (SGB V) sind Umwelt und Betriebe zum "Mitgestaltungsfeld" der Krankenkassen in Sachen Gesundheit gewor-

den. Die Beziehungen zum Betrieb sind aus der Sicht der Krankenkasse nicht mehr nur auf die gängigen Ökonomieparameter (Beitrags- und Finanzgeschehen), sondern verstärkt auch auf gesundheitsfördernde Gestaltungsfelder bezogen. Dabei bedarf die inhaltliche Verzahnung zwischen ökonomischen, sozial- und gesundheitspolitischen Aspekten als Grundlage einer ganzheitlichen Handlungsorientierung noch der weiteren Entwicklung. Es geht damit auch um die Erweiterung des Ökonomiebegriffes, wie er in einigen Betrieben bereits umgesetzt wird. Folgende Innovationen betrieblicher Präventionspolitik müssen dabei verstärkt ins Augenmerk genommen werden:

- Bei der Erweiterung des Ökonomiebegriffes wird Gesundheit und Wohlbefinden in Verhalten und Verhältnissen als umfassendes Produktivkraftelement verstanden werden müssen. Eine Faktorenkombination ohne Gesundheit wird der gesellschaftlichen und unternehmenskulturellen Entwicklung abträglich sein.
- Gesundheit und Wohlbefinden sind wichtige Elemente der Wertschöpfungsprozesse. Dies erweitert ein quantitatives und qualitatives Nutzen-Kosten-Verständnis.
- Gesundheit und Wohlbefinden machen Produktionsreserven frei. Sie erweitern die wirtschaftlichen Zielkomplexe Vollbeschäftigung, Wachstum und Geldwertstabilität um den insgesamt veränderten Zielkomplex Lebens- und Arbeitsqualität. Eine erfolgreiche Umsetzung solcher Inhalte erfordert die Berücksichtigung der spezifischen betrieblichen Bedingungen, erfordert vor allen Dingen die Überwindung von Zuständigkeitsgrenzen und Sprachlosigkeit durch Kommunikation und Kooperation. Eine sachgerechte informationelle Grundlage ist geeignet, mögliche Konflikte zu begrenzen und zu regeln.

Dies alles erfordert sowohl von den betrieblichen wie auch überbetrieblichen Arbeitsschützern ein völlig anders geartetes Rollenverständnis.

Da der Gesetzgeber die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung des Präventionsauftrages bewußt weitgehend offen gelassen und keinen

starren und einschränkenden Umsetzungskriterien vorgegeben hat, bietet sich über die EG-Rahmenrichtlinie sowie § 20 SGB V die Chance, neue Strategien und Handlungsmuster zu entwickeln, die den jeweiligen Problemlagen und Bedingungen, Bedürfnissen und Möglichkeiten in den Betrieben entsprechen. Damit werden die "starren" und "routinierten" Handlungsmuster – "die ausgetretenen Wege" – des Arbeitsschutzes herausgefordert; damit besteht die Chance zur Neubestimmung.

2. Leitvorstellungen für einen präventiven Gesundheitsschutz

Einige präventive Leit- und Gestaltungsvorstellungen sollen im folgenden präzisiert werden:

1. Der herkömmliche Arbeitsschutz ist im Lichte zukünftiger Anforderungen "modernisierungsbedürftig". Er ist modernisierungsbedürftig nicht nur, weil er sich in der Vergangenheit zu sehr mit der Bekämpfung von Berufskrankheiten und Unfallrisiken beschäftigt und dabei zum Teil überarbeitungsbedürftige Ätiologievorstellungen zugrundegelegt hat, sondern weil er damit wichtige Aufgabenfelder, wie z.B. die chronisch degenerativen Erkrankungen im Betrieb ausgeklammert hat. Es reicht nicht mehr, sich nur auf ausgewählte pathogene Wirkungen der Arbeit zu konzentrieren; die der Arbeit innewohnenden gesundheitsförderlichen Potentiale sind in der Vergangenheit oft unbeachtet und ungenutzt geblieben. In einer Gesellschaft, in der der Arbeit eine so überragende Bedeutung für die Persönlichkeitsentwicklung und soziale Stellung des Einzelnen zukommt, ist dies heute ein schwer verzeihlicher Mangel. Bemühungen um Förderung und Bewahrung guter Gesundheit sind eine zentrale Voraussetzung produktiver Tätigkeit, der sich der Arbeitsschutz im Bündnis mit anderen Partnern, wie den Krankenkassen, zukünftig stärker stellen muß.
2. Gesundheitsförderung im Betrieb wird sich nur in dem Maße durchsetzen lassen, wie es gelingt, den herkömmlichen Arbeitsschutz nach außen und nach innen stärker zu integrieren und zu verflechten. Integration und Verflechtung nach außen heißt, mehr zusammen

denken und zusammen handeln mit anderen für Gesundheitsförderung und Prävention zuständigen Diensten, Einrichtungen und Wissenschaften. Integration und Verflechtung nach innen heißt, mehr zusammen denken und zusammen handeln mit anderen Akteuren innerhalb des Betriebs, insbesondere mit der Betriebsleitung und dem Betriebsrat. In der Vergangenheit war der Arbeitsschutz im Betrieb oftmals isoliert.

3. Maßnahmen der menschengerechten Technikgestaltung, Organisationsgestaltung und Personalentwicklung sowie qualifizierende Maßnahmen lohnen sich wegen ihrem zweifach positiven Effekt: erstens auf die Gesundheit und zweitens auf die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten. Zwischen beiden Wirkungsbereichen muß der Arbeitsschutz vermitteln können.
4. Arbeitsplatzgestaltung ist immer noch nicht selbstverständlicher Inhalt des Arbeitsschutz-Handelns in und außerhalb des Betriebes, obwohl humane Normalarbeitsplätze vier sozialpolitisch wichtige Funktionen haben:
 - sie ermöglichen dem Arbeitsplatzinhaber im Falle einer Erkrankung, im Anschluß daran seine Arbeit weiter auszuüben;
 - sie ermöglichen eine weitere Arbeitstätigkeit dem, der aufgrund einer Erkrankung auf diesen Arbeitsplatz wechseln muß;
 - sie ermöglichen die Rehabilitation von Behinderten meist ohne zusätzliche Umgestaltung;
 - solche Arbeitsplätze tragen zur Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen für den noch Gesunden bei.

Die Humanisierung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen wäre eine sinnvolle sozialpolitische, arbeitsmarktpolitische und gesundheitspolitische Konsequenz. Dabei gilt es, die Kooperation und frühzeitige Beteiligung aller am Gestaltungsprozeß zu intensivieren und die Verbindlichkeit sicherzustellen, etwa durch Richtlinien, Betriebsvereinbarungen oder durch Tarifverträge.

5. Der Arbeitsschutz darf in Zukunft nicht ausschließlich Vollzug von spezifischen Gesetzen und Verordnungen sein, sondern muß im Schwerpunkt Beratung im Rahmen eines so verstandenen ganzheitlichen Arbeitsschutzes darstellen. Die Regelwerke im Arbeitsschutz stellen sich allgemein als verhaltensbezogene Maßnahmenkataloge für Arbeitnehmer dar. Hierbei ist bisher vollkommen außer acht gelassen, daß eine effektive Bewußtseinsbildung ohne positive Einstellung zu anerkannten Werten unwirksam bleiben muß. Eine positive Werteinstellung gegenüber dem Sinn von Arbeitsschutz kann nicht nur auf die Arbeitnehmerschaft reduziert sein, sondern muß vor allem bei den Verantwortungsträgern, den Konstrukteuren, Einkäufern etc. geschaffen werden. Ohne bewußtseinsbildende Maßnahmen wird sich aufgrund von Regelwerken der Arbeitsschutz ebenso wenig durchsetzen lassen, wie sich ein gesundes Umweltbewußtsein durch Vorschriften erzwingen läßt.
6. Der betriebliche Arbeitsschutz ist verstärkt in die betriebspolitischen Entscheidungsprozesse zu integrieren. Dabei muß eine Brücke von Schutzziele des Arbeitsschutzes zu den Unternehmensinteressen geschlagen werden. Die Bedeutung von Gesundheitsförderung ist in der Unternehmenspolitik zu verankern.
7. Zwischen Ökonomie und Gesundheitspolitik besteht ein natürliches Spannungsverhältnis. Aber Gesundheit und Wohlbefinden machen Produktivitätsreserven frei und zahlen sich langfristig aus.
8. Es sind verstärkt Modelle zu entwickeln, wie ein erweiterter Präventionsbegriff für die Praxis handhabbar gemacht werden kann. Nicht jedes Beispiel ist einfach übertragbar. Es gibt keine Patentrezepte für betriebliche Gesundheitspolitik.
9. Es muß das Ziel sein, die Arbeitnehmer verstärkt aus der passiven Rolle als schutzwürdiges Objekt in die aktive Rolle als Mitgestalter des Arbeitsschutzsystems zu bringen. Die aktive Beteiligung an diesem Prozeß muß sichergestellt werden mit dem, was der Arbeitnehmer weiß und kann, insbesondere im Zusammenwirken mit Fachleuten.

10. Es ist eine betriebliche Gesundheitskultur zu entwickeln, die auf gesundheitliche Aufklärung, Analyse der betrieblichen Gesundheitslage, Entwicklung einer Gesundheitsförderungsstrategie und die Umsetzung eines Gesundheitsförderungsprogramms sowie dessen Evaluierung gerichtet ist.

3. Arbeitsunfälle und betriebliche Kosten

Laut einem Forschungsbericht der BAU beträgt die unfallbedingte Kapazitätseinbuße der Betriebe durchschnittlich drei Promille. Da bei dieser Größenordnung eine Kostensenkung durch zusätzliche Sicherheitsbemühungen nicht erreicht werden kann, muß die Sicherheit aus betriebswirtschaftlicher Sicht anders betrachtet werden. Das Interesse fokussiert sich auf die Kosteneffizienz dieser Aktivitäten. Dazu bedarf es zunächst einer Klärung der Ziele, die man mit den Sicherheitsaktivitäten erreichen will.

Grobziel der Arbeitssicherheitsaktivitäten könnte etwa sein, daß in einem Unternehmen "weniger Unfallereignisse" stattfinden. Solange sich die Zahl der Unfälle von Jahr zu Jahr oder im Zuge zusätzlicher Bemühungen verringert, kann diese Verringerung in der Tat als Indikator für die Wirkung der Sicherheitsarbeit dienen. Problematisch wird jedoch der Nachweis der Wirkung der Unfallverhütungsmaßnahmen, wenn die Zahl der Unfälle nicht sinkt, sondern gleichbleibt oder im Rahmen statistischer Zufälligkeiten sogar steigt. Hier müßte der Nachweis geführt werden, daß ohne die Sicherungsarbeit die Zahl der Unfälle größer gewesen wäre. Es ist evident, daß "nicht stattgefundenere Ereignisse" nicht nachgewiesen werden können. Das Ziel ist – bei gleichbleibender Intention – also in anderer Weise zu formulieren.

Fragt man sich, welche betriebswirtschaftlichen Vorteile es für ein Unternehmen bringt, geringere Unfallzahlen aufzuweisen, so lautet die Antwort: Das Unternehmen hat weniger unfallbedingte Ausfallzeiten zu verzeichnen. Anders ausgedrückt: Dem Unternehmen stehen mehr Arbeitsstunden zur Verfügung, die zur Erstellung der Betriebsleistung genutzt werden können. Daher erscheint es sinnvoll, bei den durch

Unfall bedingten Ausfallstunden anzusetzen. Die Sicherheitsorganisation hat dafür zu sorgen, daß es möglichst nicht zu unfallbedingten Arbeitsunterbrechungen kommt. Ihre Leistung besteht daher in der Gewährleistung eines möglichst hohen Anteils an "ungestörten Arbeitsstunden".

Man kann diese Leistung messen, z.B. in Einheiten der "ungestörten Arbeitszeit", oder genauer der "durch Arbeitsunfälle ungestörten Arbeitszeit". (Für die anderen Störquellen sind andere Subsysteme des Sicherungssystems zuständig.) Dieser Leistung sind die Kosten des Arbeitsschutzsystems gegenüberzustellen, denn im Gegensatz zu "Unfällen" oder gar "Unfalltagen" hat die Gewährleistung der (durch Arbeitsunfälle) ungestörten Arbeitszeit nun wirklich als innerbetriebliche Leistung Kostenträgercharakter.

Nun darf man daraus jedoch nicht den Schluß ziehen, man solle die Arbeitssicherheitsaktivitäten verringern, um sich dem "betriebswirtschaftlichen Optimum" zu nähern: Neben die Forderung nach Kosteneffizienz der Arbeitssicherheitsaktivitäten muß selbstverständlich eine weitere Zielvorgabe für den Arbeitsschutz treten, in der das gewünschte Sicherheitsniveau zum Ausdruck kommt. Bisher ist dies (wenn eine solche Vorgabe überhaupt explizit erfolgt) durchweg eine Zielgröße, die sich an den Unfallzahlen oder -raten orientiert, also etwa "Aufrechterhaltung (bzw. Senkung) der Zahl der Unfälle" oder "Aufrechterhaltung (bzw. Senkung) der Unfallzahlen je Arbeiter oder je Arbeitszeit". Aber selbst innerhalb eines Betriebes ist dies keine sehr aussagefähige Meßgröße (von überbetrieblichen Vergleichen ganz zu schweigen): Wäre es das Ziel des Betriebes, die Zahl der Unfälle zu senken, so brauchte er dazu nur die Produktion einzustellen; die Zahl der Arbeitsunfälle wäre dann sofort Null. Natürlich ist die Arbeitssicherheit kein primäres Unternehmensziel, sondern eine Nebenbedingung. Ziel des Arbeitsschutzes ist, genau formuliert, "Aufrechterhaltung (bzw. Senkung) der Unfallzahlen (oder -raten) bei gegebenem Produktionsprogramm."

Erst dieser Produktionsbezug erlaubt eine sinnvolle Aussage über den Erfolg oder Mißerfolg der Arbeitsschutzaktivitäten insgesamt, denn eine Veränderung der Unfallzahlen oder -raten sagt überhaupt nichts aus,

wenn man nicht gleichzeitig erfährt, was die Arbeitnehmer während der Berichtszeit getan haben (und nicht nur, wie lange sie sich im Betrieb aufgehalten haben). Es wird deshalb vorgeschlagen, die Unfallzahlen oder besser noch die Ausfallzeiten (weil sie auch die Schwere der Unfälle widerspiegeln) auf den "Output" des Betriebs beziehen.

Dies kann entweder in "realer" Form geschehen, wo sich die Produktpalette für dergleichen eignet. So könnte etwa eine Größe "Ausfalltage je Tonne Stahl (oder Kohle oder je Hektoliter Bier etc.)" zur Beurteilung des Standes der Arbeitssicherheit und vor allem auch zur Formulierung von Zielvorgaben für den Arbeitsschutz verwendet werden. Wo dies nicht gelingt, weil die Vielzahl der Produkte oder ein häufiger Wechsel der Produktionsprogramme einen solchen "realen" Output nicht sinnvoll erscheinen lassen, kann stattdessen der Produktionswert herangezogen werden. Die Zielvorgabe wäre dann z.B. in "Ausfalltagen je Mio. DM Produktionswert" anzugeben (wobei man für Zeitvergleiche ggf. um die Inflationsrate korrigieren muß).

So weist z.B. ein Branchenvergleich aus, daß die höhere Kosteneffizienz durchaus mit einer höheren Zahl von Ausfallstunden je Output-Einheit einhergehen kann. Unternehmen 1 bekommt zwar einen höheren Gegenwert für die im Arbeitsschutz ausgegebene Mark als Unternehmen 2, gleichwohl liefert Unternehmen 2 das Produktionsergebnis fast dreimal so "menschenfreundlich" ab: Während Unternehmen 1 (1989) rd. 33 unfallbedingte Ausfallstunden je Mio. DM Produktionswert verzeichnet, kommt Unternehmen 2 mit 13 Ausfallstunden je Mio. DM aus. Dabei ist die Produktivität in beiden Betrieben übrigens annähernd gleich, so daß diese Unterschiede nicht etwa durch unterschiedlichen Output pro Mitarbeiter zu erklären ist.

Deshalb wäre zu klären:

- Zum einen muß der Betrieb vorgeben, wieviel Sicherheit er will;
- zum anderen ergibt sich bereits aus der Logik der Marktwirtschaft, daß dieser Sicherheitsgrad mit möglichst geringen Kosten erreicht werden soll.

Ein Ergebnis wie das aus dem referierten Branchenvergleich macht nun wirklich mit ökonomischen Gründen die Forderung nach zusätzlichen Ausgaben für den Arbeitsschutz plausibel. Möchte Unternehmen 1 den Grad der Sicherheit steigern, also vielleicht ebenfalls mit 13 Ausfallstunden je Mio. DM Output auskommen, so hat es dazu, wie Untersuchungen ergeben haben, eine sehr kosteneffiziente Arbeitsschutzorganisation zur Verfügung. Wenn diese ohne strukturelle Änderungen ihre Aktivitäten erhöht, so könnte das angestrebte Ziel wahrscheinlich ohne nennenswerte Einbußen an Kosteneffizienz erreicht werden.

4. Arbeitsunfähigkeitstage und betriebliche Kosten

Der betriebliche Krankenstand ist ein erheblicher Kostenfaktor. Auf der anderen Seite ist der Krankenstand beeinflussbar und damit veränderbar. Positiv zu beeinflussen ist er durch Maßnahmen der Arbeitsplatzgestaltung. Es lohnt sich also die Arbeitsunfähigkeit näher zu betrachten.

Betrachten wir in folgendem die Krankheitsartenstatistiken des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen und der Allgemeinen Ortskrankenkassen näher, so ist folgendes festzustellen:

1. In den letzten Jahren nehmen die chronisch-degenerativen Erkrankungsarten überproportional zu. Zu verzeichnen ist, daß die Krankheiten der Verdauungsorgane 1989 gegenüber 1980 bei den Allgemeinen Ortskrankenkassen eine Zunahme von 33,7 %, die Krankheiten des Skelett-, des Muskel- und des Bindegewebes für den gleichen Zeitraum um 30,5 %. Nahezu 80 % aller Arbeitsunfähigkeitsfälle (AU) von Pflichtversicherten sind in fünf Krankheitsgruppen zu finden (Quelle: Krankheitsartenstatistik des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen; Krankheitsartenstatistik der Allgemeinen Ortskrankenkassen):

- 27,5 % (25,3 %) Atemwegserkrankungen;
- 21,9 % (20,0 %) Muskel- und Skeletterkrankungen;
- 12,8 % (14,9 %) Verletzungen und Vergiftungen;
- 13,0 % (12,7 %) Krankheiten der Verdauungsorgane);
- 4,7 % (4,8 %) Herz- und Kreislaufferkrankungen.

Über 70 % aller Arbeitsunfähigkeits-Tage der Pflichtversicherten fallen ebenfalls in diese fünf Krankheitsgruppen, wobei die Krankheitstage für die Kostenseite der Volkswirtschaft wie der sozialen Sicherungssysteme von entscheidender Bedeutung sind:

- 31,1 % (27,2 %) Muskel-, Skeletterkrankungen;
- 17,2 % (15,4 %) Atemwegserkrankungen;
- 14,2 % (15,8 %) Verletzungen, Vergiftungen;
- 8,8 % (8,7 %) Krankheiten der Verdauungsorgane;
- 8,2 % (7,9 %) Herz-, Kreislaufferkrankungen.

Zusammengefaßt heißt dies, daß fast ein Drittel aller AU-Tage auf die Muskel- und Skeletterkrankungen fallen. Übertragen auf krankheitsbedingte Fehlzeiten im Betrieb ist die Aussage zulässig, daß ein Drittel aller Krankheitstage auf die Muskel- und Skeletterkrankungen fallen, ein Viertel aller AU-Tage auf Wirbelsäulenerkrankungen.

2. Zum leichteren Verständnis werden die folgenden Zahlen für einen fiktiven Betrieb mit 100 Beschäftigten errechnet. Die folgenden Zahlen entsprechen dabei den Mittelwerten für die Bundesrepublik Deutschland (5,0 bis 5,5 % Krankenstand; 110 bis 120 Fälle je 100 Beschäftigte):

- 100 Beschäftigte kontaktieren im Laufe eines Jahres ca. 1.200 mal einen niedergelassenen Arzt;
- bei jedem zehnten Arztbesuch wird Arbeitsruhe verordnet;
- 49 Beschäftigte haben im Laufe eines Jahres überhaupt keine krankheitsbedingte Fehlzeit (keine AU); 21 von ihnen sind auch nach drei Jahren noch ohne Fehlzeiten;
- fünf Beschäftigte haben (mindestens) eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als sechs Wochen; sie bewirken 40 % des betrieblichen Krankenstandes;
- zwei Drittel der AU-Fälle sind kürzer als 15 Tage; im Modellbetrieb sind das im Jahr 70 Fälle; auf sie entfallen 30 % der Fehlzeiten;

- darunter sind ca. ein Drittel der Fälle mit Erkältungskrankheiten begründet; das bedeutet, daß ein Beschäftigter im statistischen Mittel alle vier bis fünf Jahre wegen einer Grippe fehlt;
 - weitere häufige Anlässe für kurze Fehlzeiten sind "Erkrankungen des Bewegungsapparates" (acht Fälle im Jahr bei 100 Beschäftigten), "kleinere Verletzungen" (fünf Fälle), "Magen- und Darmprobleme" (vier Fälle).
3. Alle vorliegenden Erkenntnisse zum Krankenstand lassen vermuten, daß mit Karenztagelösungen das volkswirtschaftlich und sozial bedeutsame Problem des Krankenstandes und der AU-Tage-Problematik nicht aus der Welt geschaffen werden kann. So machen die Kurzzeitarbeitsunfähigkeiten bis zu einer Woche lediglich ca. 7-10 % des AU-Tagevolumens aus. Bei ein bis drei Tagen Abwesenheit sind es bei den Betriebskrankenkassen gerade noch 1,5 % des Krankenstandsvolumens und bei den Ortskrankenkassen ca. 3 % des Krankenstandsvolumens. Unterstellt man, daß die sogenannten "Blaumacher" unter diese Fälle fallen, wird ersichtlich, daß damit der betriebliche Krankenstand nicht erklärt werden kann. Zahlreiche betriebsbezogene Auswertungen der BAU zum Arbeitsunfähigkeitsgeschehen haben zu der Erkenntnis geführt, daß insbesondere typische Belastungskonstellationen am Arbeitsplatz und in betrieblichen Arbeitsbereichen mit spezifischen Erkrankungen verbunden sind. Diese Erkenntnisse werden bei der Umsetzung des § 20 SGB V genutzt, um durch risikospezifische bzw. arbeitsplatzbezogene Maßnahmen Gesundheitsschäden zu verhindern. Die Zahlen der Krankheitsartenstatistik macht deutlich, daß der Krankenstand mit dem Alter stark ansteigt, daß der Krankenstand der Stellung im Beruf deutlich unterschiedlich ist (Angestellte den niedrigsten, An- und Ungelernte den höchsten Krankenstand). Die Statistik zeigt weiterhin, daß jüngere häufiger, aber kürzer krank, ältere Arbeitnehmer seltener, aber länger krank sind.

Die BAU hat Verfahren entwickelt, wie Krankenkassen die AU-Daten betriebsbezogen aufbereiten können. Diese Darstellungsform wird heute als 'Betrieblicher Gesundheitsbericht' bezeichnet. Damit kann in der

Regel ein betrieblicher Diskussionsprozeß eingeleitet werden, der zu einem betrieblichen Gesundheitsförderungsprogramm führt, das auf die Gestaltung von Verhalten und Verhältnissen hinausläuft. Die Argumentationen dabei sind überzeugend, auch für die Unternehmen, da die Arbeitsunfähigkeit berechenbar wird. Hierzu ein Beispiel: Fa. X (700 Beschäftigte) hat 10.000 Fehltage (AU); davon fallen 3.000 (30 % auf Muskel- und Skeletterkrankungen); bei Kosten von 800 DM pro Ausfalltag entstehen der Fa. 2,4 Mio. DM Kosten; Ziel könnte sein eine Senkung um 10 %. Diese einfache Rechnung kann praktisch für alle über dem Durchschnitt liegenden Abteilungen, Altersgruppen oder Diagnosegruppen angewendet werden.

Der Arbeitsschutz kann ein zentrales Element werden, die Gesundheit der Arbeitnehmer nicht nur zu erhalten und zu fördern, sondern auch einen erheblichen Beitrag zur betrieblichen Produktivität leisten.

Reformimpulse der Europäischen Gemeinschaften für den deutschen Arbeitsschutz – Kernelemente einer Grundsatzreform aus gewerkschaftlicher Sicht

Wegen der Verpflichtung zur nationalen Umsetzung des EG-Rechtes steht das überkommene deutsche Arbeitsschutzsystem vor tiefgreifenden Reformen. Der Gesetzgeber steht unter dem Druck, das ehrgeizige Ziel des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes bis Ende 1992 zu vollenden. Allerdings sind bisher nur die Grundstrukturen des europäischen Arbeitsumweltschutzes geschaffen. Sie sind jedoch sicher noch nicht "vollendet". Deshalb muß, parallel zum Beginn der nationalen Umsetzung, noch eine große Zahl von EG-Arbeitsumweltrichtlinien verabschiedet werden.

1. Der deutsche Arbeitsschutz: Ein Flickenteppich

Der Arbeitsschutz in der Bundesrepublik hat keineswegs den vielfach von der Bundesregierung beschworenen hohen Standard. Das Arbeitsschutzrecht gleicht eher einem "Flickenteppich" mit großen Löchern als einem systematischen Schutzsystem. Die Hauptdefizite sind:

- Teilweise Ausgrenzung großer Teile der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, Bergbau, der Seeschifffahrt und der Landwirtschaft von zentralen Arbeitsschutzbestimmungen wegen der völlig überholten Bindung an die Gewerbeordnung von 1869.
- Große Regelungslücken bei allen Fragen der Gestaltung der Arbeitsorganisation, der Arbeitszeit und des Arbeitsvollzugs, so daß selbst uralte Arbeitsschutzprobleme, wie das Heben und Tragen schwerer Lasten, im Gegensatz zu anderen Ländern und trotz internationaler Übereinkommen bis heute nicht rechtlich verbindlich geregelt sind.

- Große Defizite auch bei der Bekämpfung und Entschädigung arbeitsbedingter Erkrankungen, so daß selbst offensichtliche Zusammenhänge zwischen Arbeit und Gesundheitsverschleiß, wie z.B. bei arbeitsbedingten Erkrankungen der Wirbelsäule durch Vibrationen oder durch Heben und Tragen von Lasten, nicht anerkannt, ermittelt, geschweige denn vorbeugend bekämpft werden.
- Vernachlässigung des Zusammenwirkens von Belastungen in der Arbeitsumwelt, obwohl kombinierte Mehrfachbelastungen über ein ganzes Arbeitsleben hinweg den Normalfall in der Arbeitswelt darstellen.
- Außerordentliche Defizite auch in Hauptregelungsbereichen, was am augenfälligsten bei den Gefahrstoffen hervortritt, wo das "Hauptchemieland" der Welt von den 102.000 registrierten Stoffen nur bei rund 2 % überhaupt über Erkenntnisse verfügt und davon wiederum nur für einen Bruchteil überhaupt Schutzstandards und -maßnahmen entwickelt hat.
- Weitgehend fehlende verbindliche Verpflichtungen zur Risikopermittlung und Belastungsbewertung sowie eines ernst zu nehmenden Berichtswesens, so daß den verantwortlichen politischen Institutionen schlicht die Grundlage zur Konzeptualisierung einer systematischen Politik fehlt.
- Überaus langsame, vor allem vom politischen Druck abhängige und dementsprechend "anarchische" Reaktion auf neue Entwicklungen und Aufgaben selbst im sicherheitstechnischen Kernbereich des Arbeitsschutzes, so daß z.B. eine Unfallverhütungsvorschrift "Kernkraftwerke" erst beschlossen wurde, als in der Bundesrepublik Deutschland die Diskussion um den Ausstieg aus dieser Technologie den Höhepunkt erreicht hatte.
- Ein arbeitnehmerfeindliches Berufskrankheitenrecht, wonach nicht einmal ein Prozent der arbeitsbedingten Erkrankungen erfaßt und entschädigt werden.
- Zu guter Letzt extreme Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Arbeitsschutzrechtes, das seit seinem Entstehen vor mehr als 100 Jahren niemals grundsätzlich reformiert werden konnte.

Der Arbeitsschutz weist insgesamt meist ungleich schlechtere Schutzmaßstäbe für den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in der Arbeitsumwelt im Vergleich zum Gesundheitsschutz der allgemeinen Bevölkerung auf. So werden Gefahrstoffrisiken teilweise bis zum Vieltausendfachen, wie bei Asbest oder Benzol, meist in Verbindung mit vielfältigen anderen schweren Belastungen ohne große öffentliche Diskussion und Protest hingenommen.

Schließlich sind die individuellen und kollektiven Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften im Arbeitsumweltschutz zum Teil völlig unzureichend, was an dem berühmt-berüchtigten "Schandurteil" von Baden-Württemberg deutlich wird. Hier wurde einem Arbeitnehmer gekündigt, der nach mehreren innerbetrieblichen Nachfragen wegen Atembeschwerden beim Abschweißen neuer Bleche hilfesuchend über seine Gewerkschaft die Gewerbeaufsicht auf den Plan rief. Trotz nachgewiesener Berechtigung seines Anliegens bestätigte auch das Landesarbeitsgericht den "Rauswurf".

Wegen z.T. katastrophaler quantitativer Unterausstattung und erheblicher qualifikatorisch-organisatorischer Mängel ist ein auch nur ansatzweise ausreichender Gesetzesvollzug durch die staatliche Gewerbeaufsicht und die technische Aufsicht der Berufsgenossenschaften nicht gewährleistet. Leider muß ähnliches auch für die Tätigkeit der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit gesagt werden. Mehr als 17 Jahre nach Inkrafttreten des Arbeitssicherheitsgesetzes ist mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer, vor allem in Klein- und Mittelbetrieben nicht betriebsärztlich betreut. Insgesamt betrachtet, sind trotz wichtiger Anstöße Forschung und Entwicklung zum Gesundheitsschutz in der Arbeitsumwelt noch immer bruchstückhaft. So wird z.B. der unzureichende gesetzliche Mindestarbeitsschutz wiederum äußerst mangelhaft und uneinheitlich nach Branchen, Tätigkeiten und Regionen durchgesetzt.

2. Die Reformanstöße der EG.

Chance für eine Grundsatzreform?

Ohne Zweifel bringt die EG auch gewisse Risiken für den nationalen Gesundheitsschutz in der Arbeitswelt mit sich, die bisher im Vordergrund der Diskussion standen. So lassen die dem Abbau von Handelshemmnissen dienenden Richtlinien nach Artikel 100a EWG-Vertrag im allgemeinen höhere nationale Sicherheitsanforderungen nicht zu. Auch wenn eine Gefährdung national erreichter Sicherheitsstandards wohl verhindert werden kann, ist jedoch eine dynamische Weiterentwicklung des Sicherheitsrechts über den langen europäischen Weg nicht gesichert. Zudem gehen z.T. bisher bestehende nationale Mitbestimmungsmöglichkeiten im Sicherheitsrecht über die Berufsgenossenschaften verloren. Darüber hinaus hat eine drohende Verschlechterung der allgemeinen Arbeitsbedingungen durch den europäischen Binnenmarkt, z.B. durch die Zunahme atypischer, ungesicherter Arbeitsverhältnisse und verschlechterte Arbeitszeitregelungen wie bei den Lenkzeiten, unmittelbar negative Auswirkungen für den Arbeitsumweltschutz. Keinesfalls jedoch kommen diese Risiken der EG-Entwicklung wie ein unausweichliches Schicksal über die Bundesrepublik als den führenden Industriestaat der EG. Wie bei der Richtlinie zur Leiharbeit hat die Bundesregierung oft genug für Verschlechterungen gesorgt. Statt im übrigen "die EG" als beliebte Ausrede zu mißbrauchen, sollte die Bundesregierung mit einem entsprechenden Ausbau und der Aktivierung ihrer nationalen Arbeitsumweltpolitik eventuelle Risiken auffangen.

Wichtige Reformanstöße ergeben sich dagegen aus den Mindestvorschriften nach Artikel 118a EWG-Vertrag für den Gesundheitsschutz in der Arbeitsumwelt. Im Vordergrund stehen hier die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit (89/391/EWG), einschließlich ihrer konkretisierenden Einzelrichtlinien. Vor allem folgende Fortschritte sind hervorzuheben:

- Das Arbeitsumweltrecht gilt prinzipiell für alle Arbeitnehmer, womit die anachronistischen Begrenzungen der Gewerbeordnung und anderer Vorschriften entfallen.

- Die Rahmenrichtlinie definiert zwar keinen Gesundheitsbegriff, geht aber eindeutig von einem umfassenden Verständnis, durchaus im Sinne der Gesundheitsdefinition der Weltgesundheitsorganisation aus.
- So erstrecken sich die Arbeitgeberpflichten z.B. auch auf die "Berücksichtigung des Faktors Mensch bei der Arbeit, insbesondere bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen, bei der Auswahl von Arbeitsmitteln und Arbeits- und Fertigungsverfahren, vor allem im Hinblick auf eine Erleichterung bei eintöniger Arbeit und bei maschinenbestimmtem Arbeitsrhythmus". Diesbezüglich wies das deutsche Arbeitsschutzrecht eine schlichte Leerstelle auf. Nach den neuen Bestimmungen lassen sich z.B. Konsequenzen im Sinne von Mischarbeitsanforderungen einfordern.
- Anders als die Basisvorschrift des staatlichen Arbeitsschutzes in der Gewerbeordnung, die Leben und Gesundheit nur soweit schützt, wie es die Natur des Betriebes gestattet (§ 120a Gewerbeordnung), dürfen wirtschaftliche Ziele keinen Vorrang vor dem Schutz der Gesundheit haben.
- Die Arbeitgeber haben nach der Art der Tätigkeit eine Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vorzunehmen, worüber "Dokumente" anzufertigen sind. Diese müssen also in schriftlicher Form vorgelegt werden, wodurch diese umfassende Vorschrift nachprüfbar und übrigens auch erst wirklich mitbestimmungsfähig wird. Die vom DGB seit langem geforderte Ermittlungs- und Bewertungspflicht wird zusätzlich ausdrücklich hinsichtlich besonders gefährdeter Arbeitnehmergruppen betont.
- Die Präambel der Rahmenrichtlinie verpflichtet die Arbeitgeber, "sich unter Berücksichtigung der in ihrem Unternehmen bestehenden Risiken über den neuesten Stand der Technik und der wissenschaftlichen Erkenntnisse auf dem Gebiet der Gestaltung von Arbeitsplätzen zu informieren und diese Kenntnisse an die Arbeitnehmervertreter weiterzugeben"; eine Verpflichtung, die in ihrer Reichweite keinerlei vergleichbare Regelung im Arbeitsschutzrecht der Bundesrepublik findet.

- Hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen haben die Arbeitgeber eine Verbesserung der bestehenden Arbeitsbedingungen anzustreben, wobei der kollektive Gefahrenschutz durchgängig Vorrang vor individuellem Gefahrenschutz hat. Diese Bestimmung bricht mit der "Grundphilosophie" des Arbeitsschutzes, wonach im Prinzip Maßnahmen bestenfalls bis zum Erreichen gewisser Grenzwerte erzwingbar sind.
- Die Vorbeugemaßnahmen sind mit dem Ziel einer in sich zusammenhängenden "Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen, sozialen Beziehungen und Einfluß der Umwelt auf den Arbeitsplatz" vorzunehmen, was der DGB-Forderung nach umfassenden, betrieblichen Arbeitsumweltprogrammen nahekommt. Die aufgrund der genannten Gefahrenbeurteilung zu treffenden Maßnahmen müssen unter anderem in alle Tätigkeiten des Unternehmens und auf allen Führungsebenen einbezogen werden.
- Bei der Gefahrenverhütung ist der "Stand der Technik" von den Arbeitgebern zu berücksichtigen, was weitergeht als die häufige Anbindung der Maßnahmen deutscher Arbeitsschutzbestimmungen an die "allgemein anerkannten Regeln der Sicherheitstechnik, Arbeitsmedizin, Arbeitshygiene".
- Zur Gefahrenverhütung müssen Arbeitnehmer des Betriebes oder außerbetriebliche Dienste verpflichtet werden. Im Gegensatz zum deutschen Recht werden hier im Prinzip keine Ausnahmen vom Geltungsbereich, z.B. für Klein- und Mittelbetriebe, gemacht.
- Nach der Rahmenrichtlinie hat jeder Arbeitnehmer das Recht, sich auf Wunsch (!) einer präventiv-medizinischen Überwachung zu unterziehen. Auch aufgrund dieser Bestimmung ist die Ausgrenzung großer Teile der bundesdeutschen Arbeitnehmer in Klein- und Mittelbetrieben von der arbeitsmedizinischen Betreuung nicht mehr möglich.
- Aufgrund der Einzelrichtlinie über Bildschirmarbeit zur genannten Rahmenrichtlinie muß nun endlich eine gesetzliche Regelung für diese Arbeitsplätze geschaffen werden, was sich national bisher nicht durchsetzen ließ. Alle Bestimmungen der Rahmenrichtlinie gelten

mit den Einzelrichtlinien zusammen. So gilt z.B. die Pflicht zur tätigkeitsbezogenen Belastungsbeurteilung spezifisch auch im Zusammenhang der Bildschirmrichtlinie ebenso wie die generelle Pflicht, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen anzustreben. Die Beurteilungspflicht wird in der Bildschirmrichtlinie noch ergänzt um die Verpflichtung zu einer "Arbeitsplatzanalyse", die ausdrücklich "Gefährdungen des Sehvermögens, körperliche Probleme und psychische Belastungen" umfassen soll. Der Arbeitgeber hat die "Addition und/oder die Kombination der Wirkungen der festgestellten Gefahren" bei den zu ergreifenden Maßnahmen zu berücksichtigen. Die Organisation der Arbeit ist so vorzunehmen, daß die tägliche Arbeit an Bildschirmen regelmäßig durch Pausen und andere Tätigkeiten unterbrochen wird, die die Belastung verringern. Der Anhang der Richtlinie enthält u.a. grundlegende Anforderungen zur Softwaregestaltung, die auf diese Weise ebenfalls im verbindlichen Recht ihren Platz bekommen. Arbeitnehmer haben schließlich das Recht auf die qualifizierte Untersuchung von Augen und Sehvermögen, was "in keinem Fall zu einer finanziellen Mehrbelastung" bei ihnen führen darf. Dabei ist der Anwendungsbereich der Bildschirmrichtlinie umfassender und nicht auf mindestens vierstündige Tätigkeit begrenzt wie in den berufsgenossenschaftlichen Sicherheitsregeln für Bildschirmarbeit. Viele bisher ausgegrenzte Arbeitnehmergruppen, wie z.B. die Cutterinnen in Rundfunkanstalten, fallen somit also unter ein zusätzlich noch deutlich verbessertes Schutzrecht.

- Ähnliches gilt für die Einzelrichtlinie zum Heben und Tragen schwerer Lasten. Die Bundesregierung, die sich seit mehr als zwei Jahrzehnten weigert, wenigstens das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO, Genf) zum gleichen Themenkomplex zu ratifizieren, muß nun endlich handeln. In Verbindung mit der Rahmenrichtlinie ergeben sich aus dieser Einzelrichtlinie die zentralen Elemente für ein Maßnahmenkonzept zum systematischen Abbau körperlicher Belastungen. So sei darauf hingewiesen, daß die Arbeitnehmer zukünftig ein Recht auf möglichst genaue Information über das Gewicht einer Last haben, was eine wichtige Voraussetzung für das Einfordern von Maßnahmen ist.

- Auch für die persönlichen Schutzausrüstungen wird nunmehr eine einheitliche Basisvorschrift aufgrund der entsprechenden EG-Richtlinie geschaffen werden müssen.

Trotz o.a. Risiken bringt auch das Sicherheitsrecht der EG auf Grundlage des Art. 100a EWG-Vertrag, insbesondere durch die "Maschinenrichtlinie", Arbeitnehmern und Verbrauchern in der Bundesrepublik wichtige Verbesserungen:

- Künftig unterliegen auch Teile technischer Arbeitsmittel den Schutzvorschriften und nicht nur verwendungsfertige Produkte, wie nach dem deutschen Gerätesicherheitsgesetz.
- Ebenso wird der bisher fast völlig ausgegrenzte Bereich des Handels einbezogen, was der DGB seit über 20 Jahren fordert.
- Die Maschinenrichtlinie enthält zwar nur Schutzziele, ist also unkonkreter als z.B. viele Unfallverhütungsvorschriften. Diese Ziele sind jedoch sehr ausführlich beschrieben. Das Gerätesicherheitsgesetz beschränkt sich bisher weitgehend darauf, die Verbindlichkeit der allgemein anerkannten Regeln der Technik vorzuschreiben. Es muß jetzt zu einem "richtigen" Gesetz mit materiellen Schutzbestimmungen ausgebaut werden.
- Schließlich schreibt die Maschinenrichtlinie die Sicherstellung geeigneter Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten vor, "um den Sozialpartnern auf nationaler Ebene eine Einflußmöglichkeit bei der Erarbeitung und der weiteren Verfolgung harmonisierter Normen zu eröffnen". Die Präambel zur Maschinenrichtlinie fordert hierzu sogar einen gesetzgeberischen Rahmen, damit Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen "wirksamen und angemessenen Beitrag zum Normungsprozeß leisten können". Damit ist im Prinzip anerkannt, daß über eine verbindliche, formal-verfahrensmäßige Beteiligung der Gewerkschaften hinaus auch eine materiell-finanzielle Unterstützung seitens der Regierung notwendig ist. Diese Forderung der Gewerkschaften entspricht der Praxis, die sich zwischen Bundesregierung und deutschem Verbraucherrat hinsichtlich der Aufstellung von DIN (Deutsche Industrienorm(en)) eingeschrieben hat.

Weitere Bestimmungen können hier nicht referiert werden. Alles in allem ergibt sich jedoch aus dem EG-Recht die Chance zur lange überfälligen Grundsatzreform des deutschen Arbeitsschutzes. Auch der Einigungsvertrag schreibt in Artikel 30 Abs.1 die "zeitgemäße Neuordnung" des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes vor. Dabei soll das mit der EG konforme DDR-Arbeitsschutzrecht berücksichtigt werden. Ungeachtet der teilweise verheerenden Praxis enthielt das Arbeitsschutzrecht der DDR nicht nur eine einheitliche Grundstruktur, sondern vielfältige sehr sinnvolle Bestimmungen, so beispielsweise Gesundheitsschutz als ausdrückliche Zielformulierung einschließlich der Dimension der Gesundheitsförderlichkeit. Eine Reihe weiterer Arbeitgeberpflichten (dort gerichtet an die Betriebsleiter) sind eindeutiger und verbindlicher als in der EG-Rahmenrichtlinie formuliert und könnten somit Grundlage für eine fortschrittliche Umsetzung und Ausfüllung sein. Zudem schreibt der Einigungsvertrag in Art.30 Abs.6 vor zu prüfen, inwieweit das (besonders hinsichtlich der Erkrankung des Bewegungssystems des Körpers weitergehende) Berufskrankheitenrecht der DDR übernommen werden kann.

Die Gewerkschaften haben die Bundesregierung nachdrücklich aufgefordert, sich bei der Umsetzung des EG-Rechts und der Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes nicht auf "Minimallösungen" zu beschränken. Auch entsprechend der Terminologie des EG-Vertrages favorisieren die Gewerkschaften ein Basisgesetz, aus dem sich alle Arbeitsumweltvorschriften im Sinne eines Gesetzbuches ableiten, mit dem Titel: "Gesetz zur Förderung und zum Schutz der Gesundheit in der Arbeitsumwelt".

3. Auswirkungen der EG-Reform für die Institutionen des deutschen Arbeitsschutzes

Bezogen auf die Zuständigkeiten für Rechtsetzung, Vollzug und Umsetzung soll hier vor allem hervorgehoben werden, daß nach der weitgehend übereinstimmenden Ansicht aller Beteiligten endlich eine Reform der berufsgenossenschaftlichen Kompetenzen im Sinne einer

Zuständigkeit für alle Fragen arbeitsbedingter Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen erfolgen soll. Die Berufsgenossenschaften sollen das Recht bekommen, im Arbeitsschutz im Sinne des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer hinauszugehen bzw. branchenmäßige Konkretisierungen vorzunehmen. Keinesfalls akzeptieren können die Gewerkschaften jedoch, wenn sich die staatliche Rechtsetzung auf das bloße "Abschreiben" des EG-Rechtes beschränkt. Dies würde bedeuten, aufgrund der paralysierenden Wirkung der Parität in den Entscheidungsorganen der Berufsgenossenschaften (Pattsituation) praktisch den Arbeitgebern allein das entscheidende Wort hinsichtlich des EG-Recht überschreitender Bestimmungen zu lassen. Der Staat muß ein flächendeckendes, möglichst detailliertes Vorschriftenwerk schaffen, das in vollem Umfang die Umsetzungsverpflichtung der EG einlöst und vor allem auch die noch vorhandenen Lücken im EG-Recht ausfüllt.

Hinsichtlich verschiedener Bestimmungen der Rahmenrichtlinie fällt den Berufsgenossenschaften sozusagen "natürlicherweise" eine besondere Rolle zu. Dies gilt z.B. für die Schaffung der Voraussetzungen (insbesondere bei Klein- und Mittelbetrieben) für tätigkeitsbezogene Gefahrenbeurteilungen oder auch für die umfassende Informationsverpflichtung der Arbeitgeber. Schließlich liegt es auf der Hand, daß die Berufsgenossenschaften eine führende praktische Rolle bei der umfassenden Ausdehnung der betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Betreuung übernehmen müssen. Auch wenn sich die alleinige Zuständigkeit hierfür, wie von den Gewerkschaften gefordert, nicht durchsetzen läßt, ist ein umfassender institutioneller Ausbau in quantitativer und qualitativer Hinsicht unumgebar. Dies wird auch durch die schon geltenden Bestimmungen des § 20 Gesundheitsreformgesetz unterstrichen, wonach die Berufsgenossenschaften Erkenntnisse der Krankenkassen über Zusammenhänge zwischen Arbeit und Gesundheit ebenso entgegennehmen müssen wie Meldungen über berufsbedingte Gefährdungen und Erkrankungen. Die Berufsgenossenschaften werden deshalb eigene interdisziplinäre Fachstäbe für Beratung und Forschung sowie leistungsfähige Informations- und Dokumentationssysteme benötigen, einschließlich der regelmäßigen wissenschaftlichen Auswertung des Erkenntnisstandes für die Praxis.

Auch im Hinblick auf Vollzug und Umsetzung ergeben sich gewichtige und grundsätzliche Änderungen. Die umfassende Zuständigkeit für den gesamten Bereich arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren sprengt die bisher vorherrschende Qualifikationsausrichtung des Technischen Aufsichtsdienstes. Für Fragen der Arbeitsgestaltung werden künftig mehr Beratungsleistungen für die Betriebe und weitere Qualifikationen notwendig sein. Durch die Interpretierbarkeit sicherheitstechnischer Bestimmungen im verbindlichen Recht infolge der Ausrichtung der EG-Bestimmungen an Schutzziele, muß die Aufsicht schlicht "mehr können". Mit der Verpflichtung zur Überwachung und Kontrolle der ergonomischen Vorschriften bis hin zu denen für psychische Belastungen wird von den Aufsichtsdiensten völliges Neuland betreten. Jede Berufsgenossenschaft wird künftig differenzierte Präventionskonzeptionen für die vielen unterschiedlichen Arbeitsbereiche und Berufe erarbeiten müssen.

Ähnliche Konsequenzen ergeben sich auch für die staatliche Gewerbeaufsicht der Bundesländer. Wenn diese künftig noch eine gewichtige Rolle spielen will, muß zunächst die jetzt schon skandalöse Unterausstattung beseitigt werden. Nur wenn dies nicht geschieht, befürchten die Bundesländer zu Recht einen Kompetenzverlust zugunsten der Berufsgenossenschaften. Die höheren Anforderungen an den Vollzug und die Umsetzung durch die Bundesländer ergeben sich durch das umfangreichere und qualitativ verbesserte Arbeitsschutzrecht. Schon in der Vergangenheit haben die Bundesländer jedoch auch auf extrem gestiegene Anforderungen durch neue Gesetze, Verordnungen und Normen nicht mit einem Ausbau ihrer Kapazitäten geantwortet. Angesichts von Berichtspflichten im Rahmen der EG ist dies künftig nicht so einfach. Es ist durchaus nicht undenkbar, daß die Gewerkschaften vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die mangelnde Durch- und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts klagen könnten. Die EG hat diesbezüglich in einigen Bereichen sogar für einklagbare Fakten hinsichtlich des Vollzugs gesorgt. So schreibt sie eine Mindestquote der Kontrolle aller gefährlichen Transporte vor. Nach derzeitigem Stand der Gewerbeaufsicht müßten viele Bundesländer einen Großteil ihrer gesamten Kapazitäten allein auf die Erfüllung dieser verbindlichen Bestimmung ausrichten. Die Gewerkschaften fordern für den weiteren Fortgang und Ausbau des

EG-Arbeitsumweltrechts eine "Umsetzungsrichtlinie". Das gesamte Anforderungsprofil der Aufsichtsbeamten wird sich ändern, ähnlich wie beim Technischen Aufsichtsdienst der BGen. Kontrolle und Durchsetzung, beispielsweise des Schutzzieles psychischer Gesundheit ist nach den herkömmlichen Mustern und Verfahren des staatlichen Vollzugs nur schwer vorstellbar.

Eine wesentliche Rolle hinsichtlich der Schaffung der Voraussetzungen für die Umsetzung der neuen EG-Bestimmungen werden künftig die Bundesanstalt für Arbeitsschutz in Dortmund und die neue Bundesanstalt für Arbeitsmedizin in Berlin spielen müssen. Hier ergibt sich die Möglichkeit, auch die praktischen Erfahrungen aus der ehemaligen DDR mit einzubringen. Die DDR verfügte über ein erprobtes System zur Belastungsbewertung für jeden Arbeitsplatz, wie es die EG jetzt fordert. Es kann also endlich mit dem Aufbau eines vom DGB seit langem geforderten Systems zur Ermittlung und Erforschung arbeitbedingter Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen begonnen werden. Die Institutionen des betrieblichen Arbeitsschutzes, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit, werden ebenfalls indirekt durch die EG-Neuerungen betroffen sein. So bringt z.B. die EG-Verpflichtung zu tätigkeitsbezogenen Gefährdungsbewertungen mitsamt der Dokumentationspflicht einen höheren Grad an "Instrumentierung" und damit Nachprüfbarkeit und Verbindlichkeit mit sich. Auch die anderen genannten Arbeitgeberpflichten berühren mittelbar die betrieblichen Beratungsinstitutionen. Schließlich ist die Ausdehnung der Bestimmungen auf alle Arbeitnehmer ein nicht unwichtiger Punkt.

Insgesamt werden sich die Institutionen des Arbeitsschutzsystems nicht mehr in bisher üblichem Maße "abkapseln" können von anderen Bereichen, die sich betrieblich und überbetrieblich ebenfalls mit bestimmten Aspekten der Arbeitsgestaltung befassen, wenn auch in aller Regel nicht aus Sicht des Gesundheitsschutzes in der Arbeitsumwelt. Es müssen "Netzwerke" im Sinne des Arbeitsumweltschutzes entwickelt werden, die breit in die betrieblichen und gesellschaftlichen Strukturen hineinwirken. In diesem Zusammenhang ist es auch an der Zeit, daß die Arbeitsschutzinstitutionen ihre überholten Normen und Bezeichnungen ändern.

4. Konsequenzen für die gewerkschaftliche Politik

Auch die gewerkschaftliche Politik selbst wird durch die angestoßenen Neuerungen herausgefordert und vor neue Aufgaben gestellt. Zunächst ergeben sich bedeutsame Erweiterungen des Mitbestimmungsspielraumes im Rahmen des Betriebsverfassungs- und der Personalvertretungsgesetze. Sie bedeuten gewissermaßen eine "stille Reform" des Betriebsverfassungsgesetzes. Durch die neuen Gesetze und Verordnungen erweitert sich die Bedeutung des § 87 Abs.1 Ziff 7 Betr.VG beträchtlich. Viele Mitbestimmungstatbestände wechseln so, bildlich gesprochen, von § 88 und § 91 in den verbindlichen Bereich der Mitbestimmung nach § 87 Abs.1 Ziff.7 hinüber.

Es ergeben sich jedoch auch auf überbetrieblich-tariflicher Ebene Konsequenzen. Die Bereiche von Arbeitsorganisation, Arbeitszeit und Arbeitsvollzug waren bisher vor allem Gegenstand betrieblicher, tariflicher, unmittelbarer Aushandlung und Gestaltung. Fragen des Gesundheitsschutzes spielten allerdings hier oft eine untergeordnete Rolle. Die Einbeziehung dieser Gegenstandsbereiche in das verbindliche Schutzrecht machte deshalb die Integration gewerkschaftlicher Arbeitsschutzthemen in die gewerkschaftliche Betriebs- und Tarifpolitik notwendig. Dies hatte der DGB-Bundeskongreß 1975 übrigens schon gefordert. Hieraus ergeben sich, zusammen mit einer neuen Orientierung der gewerkschaftlichen Betriebs- und Tarifpolitik im Arbeitsumweltschutz, bedeutsame Impulse. Über den Gesundheitsschutz im unmittelbaren Sinne hinaus müssen schließlich auch mit der Änderung von Arbeitsstrukturen zusammenhängende Fragen, z.B. die der Lohngestaltung, tarifpolitisch begleitet werden.

Schließlich bekommt die gewerkschaftliche Betriebs- und Tarifpolitik auch durch die mit der EG vorgegebenen Begrenzungen im sicherheitstechnischen Bereich neue und erweiterte Aufgaben. Über das EG-Recht hinausgehende sicherheitstechnische Festlegungen sind im nationalen Bereich nur noch in freier, direkter Vereinbarung (Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung) möglich. So konnte z.B. wegen des EG-Sicherheitsrechts eine wesentlich weitergehende Unfallverhütungsvorschrift "Fahrzeuge" nicht verabschiedet werden. Die Gewerkschaften müssen

deshalb lernen, solche weitergehenden Bestimmungen unmittelbar zum tariflich–betrieblichen Aushandlungsgegenstand zu machen.

Insgesamt müssen die Gewerkschaften ihre zum Teil völlige Unterbewertung des gewerkschaftlichen Arbeitsumweltschutzes überwinden. Betriebsräte mit erweiterten Mitbestimmungsrechten brauchen umfassende Beratung; wesentlich mehr als dies jedenfalls bisher der Fall ist. Insbesondere der Ausbau der Technologie–Beratungsstellen beim DGB wird nunmehr unumgebar. Ähnlich wie die Arbeitsschutzinstitutionen kommen auch die Gewerkschaften an einer Vergrößerung ihrer Arbeitsumweltkapazitäten (auch im hauptamtlichen Bereich) nicht vorbei. Trotz der Verdienste des DGB für den Ausbau des EG–Arbeitsumweltschutzes haben die deutschen Gewerkschaften (z.B. verglichen mit den skandinavischen Gewerkschaften) im Arbeitsumweltschutz nur schwache Infrastrukturen.

5. Europäisierung als Lernprozeß

Die durchgängige, auch praktische Europäisierung des Arbeitsumweltschutzes als erstem Bereich gewerkschaftlicher Politik hat über die bloße Rechtsumsetzung weithinaus gehende Konsequenzen und Folgen. Notwendig ist die Einleitung eines bilateralen und EG–weiten Lernprozesses, der die jeweils fortgeschrittensten nationalen Bestimmungen aufgreift und zu einem einheitlichen Konzept ausbaut. Auch die Bundesrepublik kann hier von den fortschrittlicheren Bestimmungen anderer Mitgliedstaaten noch viel lernen.

- EG–weit gibt es 900 Gefahrenstoffgrenzwerte, in der Bundesrepublik dagegen nur rund 385.
- Ebenso sind europaweit mehr Berufskrankheiten anerkannt als in den meisten Ländern, einschließlich der Bundesrepublik. Jüngstes Beispiel ist die Aufdeckung der sogenannten Malerkrankheit (Gehirnschwund durch Lösemitteldämpfe) in Dänemark, als die deutsche Berufskrankheitenforschung nach zunächst arrogant–ablehnender Haltung ohne vergleichbare eigene Untersuchungen kleinlaut den Rückzug antreten mußte.

- Dänemark verfügt über Konzeptionen und Handlungsansätze zur Bekämpfung arbeitsbedingter psychischer Belastungen im Rahmen der Arbeitsumweltbehörden.
- Zur Ausfüllung der Richtlinie zum Heben und Tragen von Lasten kann z.B. auf die differenzierten Schutzwerte der holländischen Bau–Berufsgenossenschaft zurückgegriffen werden.
- die skandinavischen Staaten und Großbritannien verfügen über ausgebaute sozialstatistische Datengrundlagen zu Arbeitsbedingungen und Gesundheit; ein Gebiet, auf dem die reiche Bundesrepublik schlicht ein Entwicklungsland ist.

Die Notwendigkeit, von Europa zu lernen, gilt selbstverständlich auch und gerade für die Gewerkschaften. Die neue tarifliche Konzeption für den Gesundheitsschutz in der Arbeitsumwelt der IG Medien mit ihrem konsequenteren Ernstnehmen der Rolle einzelner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kann durchaus auch als ein Lernen von den "bewegungsorientierten" und stärker auf individuelle Arbeitnehmerrechte setzenden südeuropäischen Gewerkschaften verstanden werden.

Der Arbeitsschutz in der Bundesrepublik – so ist zusammenfassend festzuhalten – steht also in der Tat vor einer neuen Reformphase. Über die rechtlichen Vorgaben, insbesondere durch das EG–Arbeitsumweltschutzrecht, den Einigungsvertrag und den neuen § 20 des Gesundheitsreformgesetzes hinaus, ist hier abschließend die beginnende "Wiederentdeckung" des Themenbereichs "Arbeit und Gesundheit" in der Tarifpolitik zu nennen. In der Aktivierung und Ausweitung der unmittelbaren gewerkschaftlichen Politik, national und europaweit, liegt der Schlüssel dafür, daß die jetzt möglichen Reformen auch wirklich umfassend durchgesetzt und genutzt werden. Nicht eine einzige rechtliche Schutznorm setzt sich "von selbst" durch. Dies ist eine der zentralen Erfahrungen aus 100 Jahren Arbeitsschutzgeschichte in Deutschland.

Kurt Kreizberg

Veränderungen des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland nach den neuen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften aus der Sicht der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bewertung des europäischen Arbeitsschutzrechtes und seiner möglichen Auswirkungen auf das nationale Recht

Mit ihrem Beschluß, 1992 das "Europäische Jahr für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz durchzuführen, haen die europäischen Institutionen ihren Willen gezeigt, ihre Aktion im Bereich des Arbeitsschutzes zu vertiefen, indem die soziale Dimension, die mit der Verwirklichung des Binnenmarktes einhergehen muß, verstärkt wird.

Auch die Sozialpartner, vertreten durch den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), haben bereits im Juli 1989 in ihrer Gemeinsamen Erklärung zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes übereinstimmend festgestellt, daß mit der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes der richtige Weg für die Gestaltung der Zukunft Europas eingeschlagen wird. Sie haben dabei ihrer Überzeugung Ausdruck verliehen, daß vom Binnenmarkt zusätzliche Impulse für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sowie eine Steigerung des Wohlstandes für die Bürger ausgehen mögen. Bundesvereinigung und DGB stimmten derzeit darin überein, daß in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft ein möglichst hoher Standard des Gesundheits- und Arbeitsschutzes anzustreben sei. Eine Absenkung der national erreichten Niveaus durch Harmonisierungsmaßnahmen in der Europäischen Gemeinschaft sollte im Grundsatz ausgeschlossen bleiben.

Vor diesem politischen Hintergrund freue ich mich, Ihnen heute die Position der deutschen Arbeitgeber zu den Veränderungen des Arbeits-

schutzrechtes nach den neuen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft darlegen zu können.

Leben und Gesundheit der Menschen in den Betrieben wirksam zu schützen, ist eine ständige Aufforderung an uns alle. Maßnahmen, die diesem Ziel dienen, sind weiter zu verbessern. Hierbei ist an vorderster Stelle der Unternehmer gefordert. Er trägt die Verantwortung für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Diese Verantwortung wiegt schwer; geht es doch um nichts weniger als die Gesundheit der Mitarbeiter. Deshalb müssen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz ein wesentlicher Bestandteil der Unternehmenspolitik sein.

Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz als Aufgabe des Unternehmens und aller betrieblichen Führungskräfte leiten sich aus moralischer und rechtlicher Verantwortung ab. Daraus ergibt sich letztlich auch ein ökonomische Komponente. Gesunde und zufriedene Mitarbeiter, störungsfreie Betriebsabläufe, Vermeidung von Sachschäden und Produktionsausfällen, dies alles hat über die ethischen und rechtlichen Zusammenhänge hinaus auch positive wirtschaftliche Konsequenzen.

Ein Blick auf die bundesdeutsche Wirtschaft insgesamt zeigt, daß Erfolge auf dem Gebiet der Arbeitssicherheit unübersehbar sind. Wir verdanken diese Erfolge den vielfältigen Aktivitäten aller Beteiligten, dem Wandel der Arbeitsbedingungen vor allem durch präventive Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die Statistik belegt dies eindrucksvoll. Noch nie seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland ereigneten sich weniger tödliche Arbeits- und Wegeunfälle als 1990. Die Gesamtzahl der tödlichen Unfälle ist von Jahr zu Jahr gesunken. Sie hat sich gegenüber 1965 um fast zwei Drittel, in den letzten zehn Jahren um 40 % reduziert. Auch die Zahl der erstmals Entschädigten, der schwereren Arbeitsunfälle also, ist ständig rückläufig. Im letzten Vierteljahrhundert sank ihre Häufigkeit um 60 %. Gleichwohl können wir es uns nicht erlauben, in den Anstrengungen um Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz nachzulassen.

Nach menschlichem Ermessen sind Gesundheitsschäden in der Arbeitswelt nie völlig auszuschließen. Neue Entwicklungen in der Technik

bringen oft neue und bislang unbekannte Gefahrensituationen am Arbeitsplatz mit sich. Gleichzeitig ist die Modernisierung ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes. Diese Fakten – nicht zuletzt aber auch der Mensch mit all seinen Unwägbarkeiten – erfordern unverändert Maßnahmen für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Dabei gilt es, Gewachsenes und Bewährtes zu erhalten und zielgerichtet fortzuentwickeln.

Neben technischen und organisatorischen Lösungen zur Verbesserung des Arbeitsschutzrechtes muß jedoch auch das Sicherheitsbewußtsein der Mitarbeiter gefördert werden. Sicherheitstechnik allein reicht nicht aus. Informierte, motiviert handelnde Arbeitnehmer sind ebenso wichtig wie qualifizierte Arbeitsmediziner, Sicherheitsfachkräfte und Sicherheitsbeauftragte. Arbeitsschutz ist demnach in erster Linie eine Aufgabe, die im Betrieb angestoßen werden und erfüllt werden muß. Wenn das Bewußtsein dort nicht vorhanden ist, werden alle Beratung und Kontrolle wenig fruchten. Dennoch können und wollen wir auf die Aktivitäten außer- und überbetrieblicher Art nicht verzichten. Die technischen und organisatorischen Initiativen der Berufsgenossenschaften beispielsweise und ihre Rechtsetzung halten wir unverändert für notwendig. Alles dies muß im Unternehmen verantwortungsbewußt, sachverständig und auf die jeweiligen betrieblichen Erfordernisse bezogen umgesetzt werden.

Ein Blick über die Grenzen zu unseren europäischen Nachbarn zeigt, daß wir auf diesem Feld beachtliches geleistet haben. Unser Arbeitsschutzsystem genießt im Ausland hohes Ansehen. Viele Staaten, zunehmend auch aus den alten und neu entstandenen Staaten Ost- und Südost-Europas, nehmen deutsche Hilfe beim Auf- und Ausbau ihres eigenen Arbeitsschutzsystems gerne in Anspruch. Experten (und solche, dies es werden wollen) aus Wirtschaft und Verwaltung dieser Länder beobachten mit großem Interesse die organisatorischen Fortschritte bei der Schaffung eines gesamtdeutschen Arbeitsschutzsystems unter aktiver Mitwirkung der Sozialpartner in der Selbstverwaltung.

Unabhängig von der deutsch-deutschen und der osteuropäischen Entwicklung, schreitet die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes

zünftig voran. Die Harmonisierung des technischen Arbeitsschutzes ist dabei eines der Ziele der EG-Kommission auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Wer die Entwicklung der letzten Jahre aufmerksam verfolgt hat, muß allerdings Sorge haben, daß die EG Gefahr läuft, ihr ursprünglich mit dem sogenannten New Approach gesetztes Ziel deutlich zu verfehlen. EG-Richtlinien sollten lediglich Schutzziele angeben, der Weg zu diesen Zielen sollte aber nicht durch Gemeinschaftsrecht reglementiert werden. Wir stehen unverändert zu dieser Konzeption und fordern die EG-Kommission daher auf, sich wieder auf diese, von ihr selbst vorgegebene Richtschnur zu besinnen und von einem übertriebenen Regelungsaktionismus, wie er derzeit um sich greift, so rasch wie möglich abzulassen.

Die Umsetzung der EG-Richtlinien darf somit nicht zu einer undifferenzierten Ausweitung von Vorschriften führen. Regelungen müssen für den Praktiker vor Ort klar und verständlich sein. Sie müssen sich am Bedarf in den Betrieben orientieren. Ohne eine gewisse Flexibilität kommen wir nicht aus.

Wenn denn also von der sozialen Dimension des Binnenmarktes die Rede ist, so sehen die Arbeitgeber darin jedenfalls nicht die Aufforderung an die EG, bis ins letzte Detail regelnd und angleichend in die unterschiedlich gewachsenen Strukturen einzugreifen. Wir betonen das Subsidiaritätsprinzip. Bundesvereinigung und DGB stimmen deshalb auch darin überein, daß bei der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes die soziale Dimension unverzichtbar ist. Das Zusammenwachsen der zwölf Volkswirtschaften in der EG wäre unvollkommen, wenn sich nicht auch die sozialen Bedingungen im Wege des Fortschritts langfristig auf einem hohen Niveau angleichen würden.

Dies bedeutet jedoch nach der festen Überzeugung der beiden Spitzenverbände der Sozialpartner keinesfalls, daß in allen Bereichen der Sozialpolitik eine europaweite Harmonisierung angestrebt werden soll und darf. Die soziale Dimension des Binnenmarktes muß auf die historisch gewachsenen Strukturen und die unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten Rücksicht nehmen. Daß das europäische Element der Sozialpolitik neben der nationalen Sozialpolitik

in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, steht hierzu nicht im Widerspruch.

Stand der Umsetzung des europäischen Arbeitsschutzrechtes

Ich bin gebeten worden, im Rahmen der heutigen Veranstaltung, ausgehend von den neuen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, den Stand der Umsetzung in der Bundesrepublik zu erörtern und die Zusammenarbeit von staatlicher Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften zu beleuchten. Die Bundesregierung verfolgt derzeit die Neuordnung im Arbeitsschutz durch drei Gesetzgebungsvorhaben

- im Bereich der technischen Harmonisierung bei Geräten und Maschinen durch eine Novellierung des Gerätesicherheitsgesetzes,
- im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes durch ein Gesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
- und im Arbeitszeitbereich durch ein Arbeitszeitgesetz (anstelle der bisherigen Arbeitszeitordnung).

In den Beratungen mit den Sozialpartnern ist bisher die Novellierung des Gerätesicherheitsgesetzes am weitesten gediehen.

1. Zweites Gesetz zur Änderung des Gerätesicherheitsgesetzes (GSG)

Mit ihrem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Gerätesicherheitsgesetzes (GSG), den die Bundesregierung Anfang April dem Bundesrat zugeleitet hat (BR-Drs. 202/92 vom 3.4.92) will sie nach eigenem Bekunden der Tatsache Rechnung tragen, daß die zur Realisierung des freien Warenverkehrs im europäischen Binnenmarkt entwickelte Konzeption der technischen Harmonisierung im Bereich des Rechts der Gerätesicherheit Besonderheiten aufweist, denen mit den derzeitigen gesetzlichen Grundlagen nur unzulänglich entsprochen werden kann. Dies beruht nach Feststellung der Regierung insbesondere

auf dem Nebeneinander verschiedener Rechtsgrundlagen für die Festlegung von Beschaffenheitsanforderungen in Gewerbeordnung, Reichsversicherungsordnung und Gerätesicherheitsgesetz, dem eingeschränkten sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich des Gerätesicherheitsgesetzes und der Anerkennung von Prüfstellen durch Rechtsverordnung. Diese Unzulänglichkeiten sollen beseitigt werden. Dabei soll gleichzeitig das Arbeitsschutzrecht in einem Teilbereich überschaubarer gestaltet und dem Auftrag aus Artikel 30 des Einigungsvertrages Rechnung getragen werden. Als Lösungsweg hierfür sieht der Entwurf vor, den Anwendungsbereich des Gerätesicherheitsgesetzes und die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen so zu erweitern, daß damit alle zum Schutz der Arbeitnehmer und Verbraucher in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht erforderlichen Maßnahmen für das Inverkehrbringen technischer Geräte geregelt werden können. Die Vorschriften der Gewerbeordnung über überwachungsbedürftige Anlagen sollen zur besseren Überschaubarkeit vollständig in das GSG übernommen werden. Den derzeitigen Prüfstellen entsprechende unabhängige Stellen, die technische Geräte prüfen, und Stellen, die Konformitätsbewertungen vornehmen, sollen künftig aufgrund von Verwaltungsverfahren durch die zuständigen Landesbehörden anerkannt (akkreditiert) und überwacht werden. Die Durchführung des GSG soll EG-konform ausgestaltet werden. Ferner werden die jetzt in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift enthaltenen Einschränkungen des behördlichen Ermessens in das Gesetz selbst aufgenommen.

Arbeitgeberseitig ist dazu folgendes festzustellen: Die BDA hat zusammen mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) sowohl zu dem ersten Entwurf des Bundesarbeitsministeriums (BMA) vom August 1991 wie auch zu dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf der Bundesregierung kritisch Stellung genommen. Diese Kritik ist im wesentlichen an folgenden Punkten festgemacht:

- der Ermächtigung für polizeiliche Maßnahmen (§§ 5 und 6 Reg-E) sowie
- der Zulassung, Benennung und Akkreditierung der Prüf- und Zertifizierungsstellen (§ 9 Abs. 2 Reg-E)

Im einzelnen ist folgendes zu bemängeln:

a) Ermächtigung für polizeiliche Maßnahmen

Die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände haben deutlich gemacht, daß sie die Neuregelung von Eingriffsermächtigungen der Behörden für europarechtlich nicht zwingend notwendig halten. Die Bundesregierung hat sich gleichwohl dazu entschlossen, weitreichende Eingriffsermächtigungen in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

Um so mehr ist es zu begrüßen, daß die Bundesregierung in § 6 Abs. 1 Sätze 4 und 4 des Entwurfs den Versuch unternimmt, der Verantwortung der Hersteller (und weiterer Verantwortlicher) für ihre Produkte Rechnung zu tragen und der erfolgreichen "Gemeinsamen Erklärung der Spitzenorganisationen von Industrie und Handel zur Anwendung des Gerätesicherheitsgesetzes vom 25. April 1978" weiterhin einen Anwendungsbereich zu belassen.

Hierin ist ein wesentlicher Fortschritt, der hoffentlich einen möglichst unbürokratischen und gleichwohl dem Verbraucherschutz dienenden Gesetzesvollzug ermöglichen wird, zu sehen.

b) Zulassung, Benennung und Akkreditierung der Prüf- und Zertifizierungsstellen

Nach der derzeitigen Gesetzesfassung besteht kein Anspruch auf eine Zulassung der Prüf- und Zertifizierungsstellen. Wir sind dagegen der Auffassung, daß im Zuge der Deregulierung des Prüf- und Sachverständigenwesens auch die fachlich kompetenten Prüf- und Zertifizierungsstellen ein Recht auf Zulassung haben sollten.

Rechtstechnisch unglücklich ist das komplizierte Zusammenspiel der Akkreditierung, Benennung und Zulassung. Eine Stelle, die zugelassen werden will, muß drei Voraussetzungen erfüllen:

1. Durchführung eines Akkreditierungsverfahrens durch die zuständige Landesbehörde, wobei nach dem Gesetzeswortlaut nicht genau feststeht, ob bereits hier eine Ermessensentscheidung getroffen wird.

2. Benennung der Stelle durch die Landesbehörde (Ermessensentscheidung).
3. Bekanntmachung der Stelle durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Ermessenentscheidung des Bundes).

Das Gesetz sieht also ein dreistufiges Verwaltungsverfahren vor, das auch noch von zwei verschiedenen Behörden durchgeführt wird. Dieses Verfahren sollte also vereinfacht werden. Zunächst sollten das Akkreditierungsverfahren und die Benennung in einen Verwaltungsakt zusammengefaßt werden. Denn eine Prüf- oder Zertifizierungsstelle wird nur einen Akkreditierungsantrag stellen, wenn sie auch benannt wird. Auf diesen Verwaltungsakt sollte, wie bereits dargelegt, ein Rechtsanspruch bestehen.

Die Veröffentlichung durch den BMA als dritte zwingende Voraussetzung sollte entfallen. Vielmehr bräuchte nur eine deklaratorische Veröffentlichung zu erfolgen, die zur Information der Hersteller und der interessierten Kreise dient. Die Bundesregierung steht auf dem Standpunkt, daß ihr aus Gründen der verfassungsrechtlichen Außenvertretung des Bundes sich ein Auswahlrecht an den von den Bundesländern benannten Stellen vorbehalten müsse. Dieses Auswahlrecht führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit bei den bereits akkreditierten und benannten Stellen, weil noch eine dritte Ermessensentscheidung von einer Bundesbehörde zu treffen ist, die womöglich andere Entscheidungskriterien anlegt als die Bundesländer. Ein möglicher Interessengegensatz zwischen Bund und Ländern würde dann auf Kosten der Prüf- und Zertifizierungsstelle ausgetragen werden. Der Bund sollte seine Interessen hier zurückstellen und die Entscheidungen der Länderverwaltungen inhaltlich akzeptieren.

2. Arbeitsschutz-Rahmengesetz

a) Mit dem z.Zt. in Vorbereitung befindlichen Gesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers in der Gestaltung des Arbeitsschutzrechtes in zweierlei Hinsicht Neuland betreten werden. Zum einen werden

die grundlegenden Pflichten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern für den Arbeitsschutz im Betrieb gesetzlich geregelt. Diese Regelungen sollen über den klassischen Arbeitsschutzbegriff hinausgehen und Aspekte eines umfassenden Gesundheitsschutzes bei der Arbeit mit einbeziehen. Der etwas weitere Arbeitsschutzbegriff wird dem Vernehmen nach alle Maßnahmen umfassen, die dazu beitragen, Leben und Gesundheit der arbeitenden Menschen zu schützen, ihre Arbeitskraft zu erhalten und die Arbeit menschengerecht zu gestalten. Dementsprechend soll es zu den grundlegenden Pflichten des Arbeitgebers gehören

- für Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer unter Berücksichtigung aller Aspekte der Arbeit zu sorgen,
- den Arbeitsschutz schon in der Planungsphase einzubeziehen,
- Arbeitsplätze und Arbeitsverfahren menschengerecht zu gestalten sowie
- bei technischen Maßnahmen den Stand der Technik und nicht nur die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu berücksichtigen.

Zum anderen werden die Arbeitsschutzregelungen - ebenfalls entsprechend der EG-Rahmenrichtlinie - grundsätzlich einheitlich für alle Beschäftigungsgruppen gelten. Im Hinblick auf den Auftrag aus Artikel 30 des Einigungsvertrages ist der Gesetzgeber festgelegt, dieses Recht neu zu ordnen. Damit soll es erstmals in der Bundesrepublik Deutschland ein einheitliches Recht im betrieblichen Arbeitsschutz für Wirtschaft und Verwaltung geben.

b) Mit dem Konzept eines Arbeitsschutz-Rahmengesetzes hat das BMA seine ursprüngliche Absicht einer Novellierung des Arbeitssicherheitsgesetzes (ASiG) erkennbar aufgegeben. Die Aufmerksamkeit der Arbeitgeberverbände muß deshalb darauf gerichtet sein, daß nicht der alte Plan eines umfassenden Arbeitsschutzgesetzes mit dem weiten Inhalt, wie er Anfang der 80er Jahre konzipiert worden ist, wieder auflebt. Ein solches Gesetz kann nur dann die Zustimmung der Arbeitgeber finden, wenn Neues gegenüber dem geltenden Recht auf den tatsächlichen

Inhalt der EG-Richtlinien beschränkt wird. Alles, was über die Mindestvorschriften der EG hinausgeht, soll der Regelungsbefugnis der Berufsgenossenschaften obliegen. Die Kompetenz der Berufsgenossenschaften auf dieser Basis muß erhalten werden. Bestrebungen seitens der Länder, das bestehende duale System zu Lasten der Berufsgenossenschaften zu verändern, ist entgegenzuwirken.

Da ich im weiteren noch auf die zukünftige Rolle der Berufsgenossenschaften zu sprechen kommen werde, will ich es bei diesen wenigen Bemerkungen zunächst einmal belassen.

3. Arbeitszeitgesetz

Bei der Neuregelung des Arbeitszeitrechts, die die Arbeitszeitordnung ersetzen soll, gibt es aus der Sicht der Arbeitgeber drei Hauptprobleme, die auch schon in den letzten Jahren aktuell waren. Diese sind:

1. die Grundarbeitszeiten mit ihren Verlängerungsmöglichkeiten und insbesondere einem (Verteil-)Ausgleichszeitraum,
2. die Sonntagsarbeit,
3. die Nachtarbeit.

Hierzu ist aus unserer Sicht folgendes festzustellen:

- a) Nach richtiger Auffassung garantiert das staatliche (öffentlich-rechtliche) Arbeitszeitrecht durch Festlegung von täglichen Höchstarbeitszeiten, Mindestruhezeiten und Pausen nur den äußersten Rahmen des notwendigen Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer und versucht nicht, arbeitsmarktpolitische Ziele (Arbeitsumverteilung) zu erreichen. Ein solcher Überforderungsschutz bedarf – wie in Deutschland seit über 70 Jahren – einer täglichen Höchstarbeitszeit. Es gibt kein überzeugendes Argument, statt dessen dem französischen Wunsch nach Festlegung einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit zu folgen (Art. 6 Richtlinienentwurf).

Der Grundsatz des 8-Stunden-Tages muß auf betrieblicher Ebene und durch Tarifvertrag genügend Ausnahmen zulassen. Gerade

angesichts der in den letzten Jahren dramatisch verkürzten Arbeitszeit und des verschärften europäischen und internationalen Wettbewerbs haben die Betriebe in sehr vielen Branchen einen stark gestiegenen Flexibilitätsbedarf. Deshalb sollte es grundsätzlich keine Einschränkungen gegenüber dem heute geltenden weiten Arbeitszeitrahmen geben.

Der Ausgleichszeitraum für auch auf betrieblicher Ebene zulässige Arbeitszeitverlängerungen muß mindestens sechs Monate betragen; drei Monate gem. Art. 8a Richtlinienentwurf sind viel zu kurz. Darüber hinaus ist eine Einschränkung der unbegrenzt zu gestattenden tariflichen Ausdehnungsmöglichkeit in keinem Fall gerechtfertigt. Insoweit sind die unter zahlreichen engen, teils unklaren, teils unerfüllbaren Voraussetzungen stehenden tariflichen Abweichungsmöglichkeiten in Art. 17 Richtlinienentwurf völlig unakzeptabel (insbesondere die Voraussetzungen einer "gleichwertigen Ausgleichsruhezeit") sowie "in Ausnahmefällen" "aus objektiven Gründen" "eines gleichwertigen Schutzes").

- b) Die weit verbreitete These, Sonntagsarbeit könne nur erlaubt werden, soweit sie zur Versorgung der Bevölkerung notwendig oder aus technischen Gründen unumgänglich sei, ist inhaltlich falsch und – da dies weitgehend erkannt sein dürfte – auch unehrlich.

Eine Unterbrechung der Produktion wäre jedoch, und das gilt gerade auch für einige nicht traditionell zu nennende Arbeiten (z.B. Chipsfertigung), in höchstem Maße unökonomisch und machte die Gesamttätigkeit sinnlos. Diese Fragen entschieden letztlich der (internationale) Markt. Unsere Verfassung (Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung) enthält zudem (nur) eine institutionelle Garantie der Sonntagsruhe mit Gesetzesvorbehalt; dem Gesetzgeber ist ein weiter Gestaltungsspielraum gewährt, der die Berücksichtigung ökonomischer Erwägungen nicht verbietet, bei der Ausfüllung der institutionellen Garantie hat der Gesetzgeber nicht zuletzt die Schranken des Grundrechts der Berufsfreiheit (der Unternehmer) zu beachten (Art. 12 GG).

Zum Regierungsentwurf eines Arbeitszeitgesetzes in der 10. Legislaturperiode, der in der 11. unverändert wieder eingebracht wurde,

hatte damals der Bundesrat gefordert, die Rechtsverordnungsermächtigung für weitere Ausnahmen vom Sonntagsarbeitsverbot auszuweiten: "für den Betrieb von hochmechanisierten oder automatisierten Produktionsanlagen, bei denen infolge der Mechanisierung oder Automatisierung ein erheblicher Anteil wartender, steuernder, überwachender Tätigkeit vorliegt". Diese Formulierung zielte auf die Textilindustrie, die Sonntagsarbeit dringend braucht, weil sämtliche Konkurrenzbetriebe außerhalb Deutschlands an sieben Tagen rund um die Uhr arbeiten. Die Notwendigkeit der Sonntagsarbeit stellt sich aber auch für einige weitere hochtechnologische und/oder extrem kapitalintensive Produktionen und Dienstleistungen.

Der auf Art. 118a EWGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) gestützte Richtlinienentwurf dürfte in dieser Frage überhaupt nichts regeln, da Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer nicht davon abhängen, an welchem Tag der Woche Ruhetag ist. Der EG fehlt nach unserer Auffassung für eine solche Sonntagsregelung jede Kompetenz.

- c) Zur Umsetzung des seit zwei Legislaturperioden gem. Koalitionsvereinbarung aufzuhebenden **Nachtarbeitsverbot** in § 19 AZO bedurfte es offenbar erst der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 28.1.1992. Die Verfassung läßt dem Gesetzgeber, wie auch die genannte Entscheidung zeigt, weitgehend freie Hand, den Arbeitsschutz für Nachtarbeit zu regeln.

Diesen Spielraum droht nun die EG-Richtlinie, ohne hinreichenden Grund wieder zu nehmen und damit die im Interesse längerer Maschinenlaufzeiten notwendige Nachtarbeit mit erheblichen Risiken und Kosten zu belasten oder ganz zu verbieten. Überflüssig und inhaltlich verfehlt ist insbesondere die Definition des "Nachtarbeiters" (Art. 2 Nr. 4 Richtlinienentwurf). Danach wäre ein Nachtarbeiter z.B. auch derjenige, der nur alle paar Monate gelegentlich nachts Arbeit verrichtet. Der einzige Sinn einer solchen doppelten Definition – der Nachtarbeit und des Nachtarbeiters – liegt erkennbar darin, die Vergünstigungen der Nachtarbeit auch denjenigen zukommen zu lassen, die nur ganz gelegentlich diese Arbeit leisten.

Mit dieser Aufzählung der **wesentlichsten** Punkte soll es zu diesem Thema sein Bewenden haben.

Die Zusammenarbeit von staatlicher Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften

Wer sich anhand der aktuellen Diskussion, die geprägt wird von dem Begriff "Regionalisierung der Sozialversicherungsträger", mit der Frage nach der künftigen Zusammenarbeit von Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften auseinandersetzt, kommt nicht umhin, auf das auch dem deutschen Verwaltungs- und Organisationsrecht immanente Subsidiaritätsprinzip hinzuweisen. Dies bedeutet, daß nichts durch die größere Organisationseinheit geregelt werden soll, was die kleinere sachnäher und damit effizienter regeln kann.

- a) Im Arbeitsschutz wird diesem Prinzip Rechnung getragen durch die Gewerbeaufsichtsämter unter Länderhoheit sowie die nach Branchen gegliederten Berufsgenossenschaften. Dieser Dualismus von Ländern und Berufsgenossenschaften hat sich – bei aller Kritik im einzelnen – im Grundsatz bewährt. Für die Forderung der Länder nach Ausdehnung der Kompetenzen der Gewerbeaufsicht fehlt nach unserer Meinung eine sachliche Begründung. Im Gegenteil – eine Erweiterung des Aufgabenbereiches der Berufsgenossenschaften wäre sinnvoll. Hierfür sprechen die Erfolge dieser Sozialversicherungsträger bei der Beratung und Überprüfung der Betriebe, nicht zuletzt weil die Berufsgenossenschaften über branchenspezifisch geschultes Personal in wachsender Zahl verfügen. Die technischen und organisatorischen Initiativen der Berufsgenossenschaften beispielsweise und ihre Rechtsetzung halten wir unverändert für notwendig. Unser demokratischer Staatsaufbau wird nicht allein vom Föderalismus geprägt. Auch die soziale Selbstverwaltung ist – wie die Tarifautonomie – ein wichtiger Bestandteil unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Hierin stimmen erfreulicherweise auch die Gewerkschaften mit den deutschen Arbeitgeberverbänden überein.

Zur Untermauerung dieser These und gleichzeitig als Abschluß meiner Betrachtungen darf ich auf folgendes hinweisen:

Die im Einigungsvertrag gewünschte Neuregelung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes soll in keinem Fall eine Verschlechterung der Arbeitsschutzsituation in der Bundesrepublik bringen, sondern eine Verbesserung. Die Erfolge des selbstverwalteten Arbeitsschutzrechtes im Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften sind an folgenden Zahlen meßbar:

	1960	1990
erstmalig entschädigte Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter	3,22	1,18
tödliche Arbeitsunfälle je 1.000 Vollarbeiter	0,17	0,04

Die Erfolge im selbstverwalteten Arbeitsschutz sind in starkem Maße in dem einheitlichen Gefüge aus Prävention, Rehabilitation und Entschädigung begründet (wer entschädigt, muß auch verhüten dürfen!).

Die Wirtschaft, die allein für die Kosten der Unfallversicherung aufkommt, braucht im Rahmen des europarechtlich Zulässigen national die uneingeschränkte Möglichkeit, auf sie zukommende Kosten für die Heilbehandlung und Renten durch umfassende Präventionsmaßnahmen zu vermeiden. Dies beeinträchtigt nicht den Anspruch der Bundesländer, im Arbeitsschutz Verantwortung zu übernehmen. Für die Selbstverwaltung sind aber angesichts konkurrierender Staatsziele bei leeren öffentlichen Kassen allein rechtliche Verpflichtungen der Bundesländer zum Tätigwerden keine Garantie, um das Geschäft den Bundesländern zu überlassen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Länder die jährlichen Präventionsausgaben der Berufsgenossenschaften in einer Größenordnung von ca. 3/4 Mrd. DM überhaupt würden kompensieren können.

Wenn aber die Berufsgenossenschaften ohne Gestaltungs- und Durchgriffsmöglichkeiten in der Prävention wären, würden sie sich in Richtung privater Unfallversicherungsunternehmen entwickeln.

Sollte die Abschaffung des Dualismus im Sinne einer klaren Aufgabentrennung zwischen Staat und Selbstverwaltung gewollt sein, könnte man allenthalben darüber nachdenken, daß der Staat den Umweltschutz und sozialen Arbeitsschutz und die Berufsgenossenschaften den technischen und medizinischen Arbeitsschutz übernehmen.

Wie immer das Ergebnis derartiger Überlegungen auch aussehen mag: dem erwiesenermaßen über Jahrzehnte hinweg erfolgreichen Wirken selbstverwalteter Berufsgenossenschaften darf dies keinen Abbruch tun.

b) Da die Frage der Regionalisierung – wie bereits erwähnt – alle Sozialversicherungsträger berührt, sind wir insgesamt der Auffassung, daß Änderungen an den historisch gewachsenen Strukturen der Sozialversicherung bzw. der einzelnen Sozialversicherungszweige nur dann in Angriff genommen werden sollen, wenn hieraus Vorteile für die Versicherten und Betriebe zu erwarten sind. Regionalisierung ist kein Ziel an sich. Notwendig sind daher eine eingehende Bestandsaufnahme der Sozialversicherungs-Organisation sowie eine vorurteilsfreie Diskussion über Änderungserfordernisse. Im Mittelpunkt sollten folgende Beurteilungskriterien stehen:

- Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (u.a. Verwaltungskosten),
- Effizienz der Versicherungsträger (u.a. Versicherten- und Betriebsnähe),
- Beitrags- und Leistungsniveau (u.a. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, Wahlfreiheit der Versicherten in der Krankenversicherung) sowie
- Wettbewerbsneutralität (u.a. gleiche Startbedingungen der Versicherungsträger).

Die Bestandsaufnahme und Problemanalyse sollten von einer vom Deutschen Bundestag und Bundesrat eingesetzten Enquete-Kommis-

sion vorgenommen werden, die sich aus Repräsentanten der Sozialpartner und Gebietskörperschaften sowie kompetenten Vertretern der Wissenschaft zusammensetzt. Der Enquete-Kommission muß dabei ausreichend Zeit für ihre Arbeit eingeräumt werden. Vorschnelle Entscheidungen und vorgefertigte Schablonen sind hier fehl am Platze. Beständigkeit und Kalkulierbarkeit sind Grundvoraussetzung der Sozialversicherung.

Schlußwort

Meine Damen und Herren, mit diesen Darlegungen zur Umsetzung des europäischen Arbeitsschutzrechtes in materiell-rechtlicher und organisatorischer Hinsicht habe ich Ihnen die Position der deutschen Arbeitgeberverbände vortragen dürfen. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die anschließende Diskussion mit Ihnen.

Dialog: Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz durch Kooperation der außerbetrieblichen Aufsichtsdienste

Dialogpartner: Dieter Fischbach, Klaus Hinne

Moderation: Heinz Partikel

Partikel: Wenn wir hier über Folgen diskutieren, die aus der Anwendung des Artikels 118a des EG-Vertrages auf das deutsche duale System des Arbeitsschutzes zu ziehen sind, sollten wir immer danach fragen, ob das denn auch denen zugutekommt, für die Arbeitsschutz veranstaltet wird. So sehr ich Verständnis dafür habe, daß diejenigen, die bei der Berufsgenossenschaft oder beim Staat arbeiten, ihre eigenen Interessen haben, sie sind doch für einen Zweck beschäftigt. Hier geht es darum, das Arbeitsschutzsystem so weiter zu entwickeln, daß wir einen möglichst hohen Standard bekommen.

Das heißt, das ist gestern schon von meinem Kollegen Zwingmann gesagt worden, Selbstkritik ist notwendig, und ich fange mit uns dabei an. Wenn die Gewerkschaften dem Arbeitsschutz nicht einen höheren Stellenwert geben für die Zukunft, wenn sie z.B. ihre Selbstverwaltungsmitglieder nicht in noch höherem Maße informieren, die Arbeit koordinieren, einwirken darauf, Konzepte entwickeln, kann der Arbeitsschutz nicht funktionieren.

Das ist unsere Position. Wer den Anspruch erhebt mitzuwirken, mitzubestimmen im Betrieb oder in der Selbstverwaltung, muß sich auch mit diesen Dingen gründlich auseinandersetzen. Er muß auch die Verzahnung der Tarifpolitik sehen. Das, was über Verordnungen, über Gesetze, über Betriebsvereinbarungen oder Unfallverhütungsvorschriften nicht erreicht werden kann oder nicht ausreichend gestaltet wird, muß er mit Hilfe des Tarifvertrages beeinflussen.

Haben wir das wirklich in der Vergangenheit geschafft? Ich denke beispielsweise an die Diskussion um die arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchung, eine Pflichtuntersuchung, die in der Freizeit des Arbeitnehmers stattfindet, woraus sich das Problem ergibt: hat er einen Lohnanspruch? Das war eine ganz schwierige Diskussion. Die Berufsgenossenschaften konnten es nicht regeln, weil sie sagten, das liege nicht in ihrer Kompetenz. Die Tarifpolitiker hatten zu viele andere Sorgen. In einigen Berufsgenossenschaften haben wir da eine kleine Lösung geschafft.

1979, 1980, 1981, als vor der Diskussion um das Arbeitsschutzgesetz eine Bestandsaufnahme durchgeführt wurde, ist die Frage der Wirksamkeit der Aufsichtsdienste in den Betrieben ausdrücklich ausgeklammert worden. Das heißt, wer heute dieses Thema aufgreift, muß sich darüber im klaren sein, daß es nicht vernünftig untersucht worden ist. Wir sind erst durch die EG-Politik in eine neue Diskussion hineingekommen.

Seinerzeit ist dennoch eine Reihe von Grundsatzfragen angesprochen worden. Wir haben uns sehr gewundert, daß der staatliche und der berufsgenossenschaftliche Aufsichtsdiens, beide also, insgesamt viel mehr daran interessiert waren, Beratungsdienste zu sein, nicht so sehr Aufsichtsdiens. Die Gewerkschaften waren immer der Meinung, der Staat müßte mehr Aufsicht und die Berufsgenossenschaften eigentlich mehr Beratung machen. Aber tendenziell hat auch die Gewerbeaufsicht lieber Beratung gemacht als Aufsicht. Das spielt in die heutige Diskussion mit hinein.

Eine Erfahrung, die ich mit einer Berufsgenossenschaft gemacht habe, möchte ich hier beisteuern. Wir haben in der Nordwestlichen Metall-Berufsgenossenschaft einmal versucht, in einem Unternehmen eine umfassende Unternehmensberatung zu machen, also nicht nur zu prüfen, ob die Maschinen in Ordnung sind. Es wurden drei Aufsichtsbeamte zu der Firma geschickt; 14 Tage haben sie gemeinsam untersucht. Dann sollte mit der Unternehmensleitung darüber geredet werden. Am Ende stellte sich heraus, daß wir eine richtige Unternehmensberatung für Arbeitsschutz im umfassenden Sinne mit der Unternehmensberatung nicht geschafft haben.

Wir haben eben technische Aufsichtsbeamte, die dafür nicht ausgebildet sind. In den letzten Monaten haben wir einen neuen Ansatz gemacht, dieselbe Berufsgenossenschaft, und haben gesagt, wir müssen diesmal eine Beratungsfirma hinzuziehen und dann ein Unternehmen suchen, das sich beraten lassen will. Und da nehmen wir einen Aufsichtsbeamten und bauen den da mit ein, und dann bieten wir den Firmen das an und sagen, wir tragen einen Teil der Kosten. Und dann sollen die mal lernen, wie man Unternehmensberatung macht. Auch das gehört in diese Diskussion hinein.

Was wir als Gewerkschaften erreichen wollen, ist eine effektivere Aufsicht und Beratung. Wenn irgendwann, einmal oder zweimal im Jahr, ein Aufsichtsbeamter irgendwo erscheint, darf es nicht sein, daß er sagen muß, aber das ist nicht meine Vorschrift, die kann ich nicht durchsetzen, denn es ist eine staatliche oder es ist eine berufsgenossenschaftliche Vorschrift.

Zur Rechtsetzung: Der Versuch der Selbstverwaltung, ein zentrales Rechtsetzungsorgan beim Dachverband zu schaffen, um auch in der EG-Umsetzung mehr dabei sein zu können, ist gescheitert. Wer das zu verantworten hat, daß wir keine zentrale Rechtsetzungsstelle zustandegebracht haben, muß sich darüber im klaren sein, daß jetzt die Dinge, bezogen auf die Umsetzung, schlechter werden.

Die Selbstverwaltungen werden künftig, wenn das EG-Recht staatlich umgesetzt ist, in der gleichen Situation sein wie die autonomen Tarifvertragsparteien. Nun kommen die Länder und sagen, wir wollen auch mitwirken bei dieser Rechtsetzung im verbliebenen freien Raum. Meine Frage ist, wollen die Länder auch bei der Tarifautonomie mitwirken? Wir haben jetzt schon unsere Not, Vorschriften mit Arbeitgebern zustandezubringen. Es ist bereits derzeit nicht einfach im partitatischen System. Wenn hierbei noch die Länder mitwirken, wird es noch komplizierter.

Noch eins zur Erinnerung: Gestern ist die Historie bemüht worden. Mein Kollege Zwingmann hat die Arbeitsschutz-Gesetzesdiskussion, und wie sie scheiterte, dargestellt. Das war aber nicht die ganze Geschichte. Es

hat noch einen Versuch der Länder gegeben, eine kleine Lösung zustandezubringen. Das ist im Sande verlaufen. Es kommt nicht immer darauf an, was wir wollen, sondern es kommt darauf an, ob wir im Parlament und im Bundesrat am Ende eine Sache zustandebringen. Deshalb meine ich, muß sich jeder darauf besinnen, daß der Motor für diese Dinge die europäische Politik ist und nicht irgendwelche Willensbildungen in unserem eigenen Land.

Fischbach: Der Europäischen Gemeinschaft haben wir zu verdanken, daß der Arbeitsschutz sich fachlich weit zu einem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz geöffnet hat. Wir haben auch in der Vergangenheit den sozialen Bereich des Arbeitsschutzes, z.B. Sonntagsarbeitsverbot, Pausenregelung, Tagesarbeitszeit geregelt, wir haben aber vergessen, die Regelungen den heutigen Anforderungen wie Arbeitsüberlastung, Streß anzupassen.

Wenn in der Bundesrepublik Deutschland häufig die Europäische Gemeinschaft im Hinblick auf den Arbeitsschutz geschmäht worden ist, haben wir stark auf den normierten Teil geschaut und zu wenig die Leistungen im Bereich des Artikels 118a gewürdigt.

Die neuen Herausforderungen im Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz können nach meiner Überzeugung nur bewältigt werden in einer optimalen Zusammenarbeit zwischen Gewerbeaufsicht, Unfallversicherungsträger, Krankenkassen, Betriebsräten und Personalräten sowie den innerbetrieblichen Arbeitsschutzsystemen. Gleichwohl wissend, daß das innerbetriebliche Arbeitsschutzsystem heute nur in wenigen Betrieben, so z.B. in NRW nur in 4 % der Betriebe für etwa 50 % Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen umgesetzt ist.

Gestern haben wir wortgewaltig um die Wirksamkeit der Aufsichtsdienste gestritten. Jeder kann Beispiele finden, wo er selbst oder ein anderer versagt hat. Hierbei wird für die Qualität des Arbeitsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland in aller Regel als Leitkomponente die Zahl der schweren bzw. tödlichen Unfälle herangezogen. Wir müssen uns aber davor hüten, bei unseren Bemühungen um einen umfassenden

Gesundheitsschutz einer falschen Leitkomponente zu folgen. Wenn zwei Partner – wie ich hoffe – miteinander kooperieren wollen, halte ich es für notwendig, wenn man zunächst seine eigene Position bestimmt. Lassen Sie mich kurz einige Thesen zum Selbstverständnis der Gewerbeaufsicht ausführen:

1. Die Gewerbeaufsicht versteht sich nach wie vor als Überwachungsbehörde. In einer großen Organisationsuntersuchung ermitteln wir in Nordrhein-Westfalen derzeit, mit wieviel Prozent Man Power wir unsere Aufgaben wahrnehmen können. Ende des Jahres 1992 haben wir fundierte Kenntnisse darüber, wieviel Inspektoren(innen)-Jahre uns für Aufsicht zur Verfügung stehen.
2. Die Gewerbeaufsicht wirkt im wachsenden Maße als Berater. Falsch wäre es, wenn man anstelle von Vollzug Beratung setzen würde. Das führt zu einer "Softy"-Behörde, die wir im Interesse der Gesundheit am Arbeitsplatz nicht sein dürfen und auch nicht sein wollen. Beratungen sind zusätzliche Instrumente, die nach anderen Strategien wahrgenommen werden müssen.
3. Gesundheit am Arbeitsplatz muß nicht in allen Fällen gegen ökonomische Interessen durchgesetzt werden. Gesundheitsschutz kann auch im Gleichklang mit ökonomischen Interessen stehen. Dazu ein Beispiel: Im Bäckereibereich ist es uns in Nordrhein-Westfalen gelungen, mit den und der Gewerkschaft Nahrung – Genuß – Gaststätten einen Innovationsvertrag zu schließen, mit dem Ziel, den Stand der Technik zur Minimierung des Mehlstaubs in den Bäckereien zu verbessern und bei den Verantwortlichen für die Umsetzung zu werben, mit dem Ziel, das Bäckerasthma zurückzudrängen. Wir hoffen, durch eine solche Maßnahme nicht nur die 20 % überwachten Betriebe zu erreichen, sondern durch Mehrung der Verantwortung bezüglich der Gesundheit am Arbeitsplatz für alle Beschäftigten bessere Gesundheitsbedingungen zu schaffen. Ich bin nicht so blauäugig zu sagen, dieser Vertrag ist jetzt ein Selbstläufer. Wir werden im Jahre 1996 die gleiche Überwachung fahren wie im letzten Jahr, wieder in ausgewählten Betrieben, und prüfen, ob tatsächlich Verbesserungen eingetreten sind.

4. Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz kann nicht durch flächendeckende außerbetriebliche Aufsicht sichergestellt werden. Das gelingt uns auch nicht bei optimaler Kooperation zwischen den Unfallversicherungsträgern und den staatlichen Aufsichtsbehörden. Überwachung kann immer nur eine begleitende Maßnahme sein und ist als Programmüberwachung durchzuführen. Wie wir in Nordrhein-Westfalen Programmüberwachung verstehen, kann dem ausgelegten Sonderdruck aus dem Jahresbericht 1990 der nordrhein-westfälischen Gewerbeaufsicht entnommen werden. Diesem Sonderdruck können Sie auch entnehmen, wie wirksam bisher Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den von uns untersuchten Bereichen ge-
griffen hat.

Zum Thema Miteinander: Nachdem ich zum Selbstverständnis der Gewerbeaufsicht kurze Bemerkungen gemacht habe, lassen Sie mich zur "Verbesserung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz durch Kooperation der außerbetrieblichen Dienste" einige Eingangsstatemente ausführen. Beginnen muß ich und will ich mit dem Punkt, der sich bei der Konsensfindung als schwierigste Hürde erweisen wird. Man kann diesen Punkt nicht ausklammern, über diesen Punkt müssen wir reden. Nach meinem Verständnis muß der Staat seiner Garantenstellung im Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gerecht werden. Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist das oder zumindest ein Herzstück der Sozialpolitik. Es kann nicht sein, daß die Länder, die dort in der Verantwortung stehen, sich aus diesem Bereich verabschieden. Sie müssen im Gegenteil diesen Bereich verstärken, wirksamere Organisationsstrukturen einsetzen. Dies ist Ziel der Organisationsuntersuchung in Nordrhein-Westfalen.

Die Überwachung durch außerbetriebliche Aufsichtsdienste muß dergestalt gebündelt und koordiniert werden, daß im Interesse der Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein optimaler Vollzug sichergestellt ist. Eine Organisationsform, die zwei Überwachungssysteme unkoordiniert nebeneinanderstellt, läßt systembedingt Lücken zu. Wir setzen immer wieder gleiche Überwachungsschwerpunkte, z.B. im Bereich der krebserregenden Stoffe. Andere Bereiche fallen heraus oder werden vernachlässigt. Dann haben wir vielleicht 20 %, 30 % mustergültige Arbeitsplätze. Der Rest fällt durch das Sieb,

und wir schaffen bezüglich des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz eine ungerechte Zwei-Klassen-Gesellschaft.

Zur Verbesserung der Überwachung sind Überwachungspläne aufzustellen, gemeinsam abzuarbeiten und auszuwerten. Wir haben in begrenzten Schwerpunktbereichen im Zusammenhang mit dem Generalthema des Jahresberichtes der Gewerbeaufsicht Nordrhein-Westfalen damit begonnen. Die Aufstellung von Überwachungsplänen hat einvernehmlich zwischen den Unfallversicherungsträgern und der Gewerbeaufsicht zu erfolgen. Das darf der Bedeutung wegen nicht im unverbindlichen Rahmen bleiben. Nicht beide können und dürfen aufeinander warten, daß Überwachungspläne aufgestellt, abgearbeitet, ausgewertet werden. Letztendlich muß jemand verantwortlich sein, der anstößt, wenn bis zum gesetzten Termin mit der Arbeit nicht begonnen wurde. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die Garantenstellung des Staates, ohne dies über Gebühr unterstreichen zu wollen.

Die Berufsgenossenschaften müssen sich nach meiner Überzeugung in ihrem überwachenden Teil organisatorisch bewegen, um die Kooperationsvoraussetzungen zu schaffen. Sie sind aufgerufen, - nicht die Länder -, Länderleitstellen der Berufsgenossenschaften zu gründen und sich insoweit, und ich betone ausdrücklich, um Mißverständnissen vorzubeugen, nur insoweit zu regionalisieren.

Mit einer Organisation, die so gestaltet ist, daß von vornherein Kooperation ausgeschlossen ist, kann ich meine Überwachungsprogramme nicht mit über 30 Berufsgenossenschaften abstimmen, und selbstverständlich können, wenn die Berufsgenossenschaften Ideenträger sind, diese sich nicht mit 16 Ländern abstimmen.

Mit einer inhaltlichen Ausfüllung, wie in der derzeitigen Verwaltungsvorschrift, formulieren wir Sprechblasen, wollen aber inhaltlich nichts verändern. Da die Länder sich nicht branchenbezogen bewegen können, sind die Berufsgenossenschaften aufgefordert, branchenübergreifende Leitstellen zu gründen und diese mit Kompetenzen auszustatten, so daß ein kompetenter Kooperationspartner dem jeweiligen Land zur Verfügung steht. Außer im Nichteinigungsfall ist dies nach meinem Ver-

ständnis ein gleichberechtigter Kooperationspartner. Der Streitfall bedarf noch der einvernehmlichen Lösung.

Hinne: Ich freue mich, daß eigentlich nur ein Punkt in unserer sicher strittigen Diskussion noch übergeblieben ist. Der Artikel 100a läßt keinen Freiraum der Länder, des Staates, der Berufsgenossenschaften. Umso wichtiger ist für uns der Artikel 118a. Hier setzt Europa Mindestnormen, und Staat bzw. Berufsgenossenschaften können diese Mindestnormen aufstocken. Das wäre eine originäre Aufgabe der berufsgenossenschaftlichen Selbstverwaltung. Die Gewerkschaften haben seit Jahrzehnten gefordert, in dem Präventionsbereich der Berufsgenossenschaften die arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren mit aufzunehmen. Wir haben lange dazu gebraucht, die Arbeitgeber davon zu überzeugen. Unsere Vorstellungen sind in den Gesetzentwurf aufgenommen worden.

Arbeitsschutz muß anders definiert werden. Im Sinne der neuen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft sollten wir von der Arbeitsumwelt reden. Natürlich hat das für die Berufsgenossenschaften Konsequenzen. Wir haben Ärzte eingestellt, wir bewegen uns im ergonomischen Bereich. Der Präventivbereich muß weiter ausgedehnt werden.

Forderung ist: Wir wollen durch Unfallverhütungsvorschriften den Regelungsbereich des Artikels 118a EG-Vertrag umsetzen. Die gesetzlichen Möglichkeiten dafür müssen geschaffen werden.

Aufgrund des Artikels 100a sind zwei Drittel aller Unfallverhütungsvorschriften sowieso durch Europa vorgegeben. Nach den Vorstellungen der Länder würde nun auch die Überwachungskompetenz der Berufsgenossenschaften auf das verbliebene Drittel beschränkt, nur noch das branchenspezifische soll den Berufsgenossenschaften bleiben. Wir haben deutlich protestiert. Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, der Spitzenverband der Landwirtschaft, der Spitzenverband der öffentlichen Unfallversicherungsträger ist mit uns derselben Meinung. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), das ist gestern

deutlich geworden, stimmen ebenfalls mit uns überein. Wir waren sehr überrascht, als wir in einem ersten Gespräch mit den Ländervertretungen ganz andere Vorstellungen zu hören bekamen.

Bei dem Gespräch der Länder stand auch die Forderung nach Regionalisierung an. Was heißt das? Es würde heißen, entweder 16 Berufsgenossenschaften zu schaffen, für jedes Land eine, oder aber, und das kann ja wohl ein vernünftiger Mensch nicht wollen, wir schaffen 500 Berufsgenossenschaften, 35 Berufsgenossenschaften in jedem Bundesland.

Eine weitere Forderung der Länder, einiger Länder mit mehr oder weniger Mehrheiten: Der Artikel 118 darf durch die Berufsgenossenschaften nicht in Unfallverhütungsvorschriften umgesetzt werden, und arbeitsbedingte Erkrankungen sollen auch nicht in den Präventivbereich mitaufgenommen werden. Im Klartext dazu: Artikel 118 ist beeinflussbar, und im bewährten berufsgenossenschaftlichen System sollte das Regelwerk durch die betrieblichen Praktiker festgesetzt werden, und nicht an irgendwelchen grünen Tischen, seien sie nun in den Ländern, in Europa oder auch in Bonn. Das hat sicher auch etwas mit der Akzeptanz zu tun.

Einige Vertreter der Länder oder vielleicht die Mehrheit, das weiß ich ja nun alles nicht, sagen, den Berufsgenossenschaften darf die Überwachungskompetenz auf staatliches Recht nicht zustanden werden. D.h. ein Technischer Aufsichtsbeamter der Berufsgenossenschaft Chemie kommt in den Betrieb, und dort sagt ihm jemand, das Chemikaliengesetz, die Gefahrstoffverordnung darfst Du hier überhaupt nicht behandeln, das ist staatliches Recht. Wir meinen, die Überwachungskompetenz muß auf alle Bereiche des staatlichen Rechts ausgedehnt werden. Wer macht denn die Überwachung und vor allem die Umsetzung des Rechts? Das machen doch die Berufsgenossenschaften und die Gewerbeaufsicht in immer geringerem Maße. Gewerbeaufsicht als Sanktionsbehörde findet laut Unfallverhütungsbericht immer weniger statt. Bei den Berufsgenossenschaften ein Vielfaches. Wir wollen die Sanktionsmöglichkeiten behalten, und wir wollen nicht, daß der technische Aufsichtsbeamte lediglich die Funktion des Hilfssheriffs behält.

Wenn es dazu kommt, müßte das System überdacht werden. Die Einheit von Prävention, Rehabilitation und Entschädigung, auf deren Erfolge wir stolz sind, wäre langfristig in Gefahr. Ich kann mir nicht vorstellen, daß Arbeitgeber bereit wären, einer Ausweitung des technischen Aufsichtsdienstes zuzustimmen, wenn die Aufsicht immer weniger Kompetenzen haben soll.

Wir möchten nicht, daß der Staat nur Nachwächterfunktion hat. Die politische Verantwortung der Länder für Arbeitssicherheit, die Garantienpflicht ist gegeben. Wenn wir über Interpretationen von Reichsversicherungsordnung, Grundgesetz usw. und EG reden, sollten wir aber die Maastrichter Beschlüsse miteinbeziehen, die einen Teil dieser Pflichten den Sozialpartnern übertragen haben. Die Sozialpartner finden sich in der Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaften.

Der Staat darf keine Nachwächterfunktion haben. Dann sollte aber auch die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der heutigen Gewerbeaufsicht zur Sprache kommen.

Diskutant: Es gibt noch keinen Gesetzesentwurf, wir haben Thesen vorgestellt mit einer Konzeption und haben auch im Vorfeld der Vorbereitungen eines solchen Entwurfs zu Einzelthemen Überlegungen zu Papier gebracht. Das ist alles in Arbeit und keinesfalls in irgendeiner Weise politisch abgesegnet.

Es gibt keine Vorschläge der Länder, die Unfallversicherungsträger länderbezogen und nach Branchen vollständig zu regionalisieren. Da wird etwas unterstellt, was so nicht stimmt. Diese Regionalisierungsdiskussion, wo die Beamten der technischen Aufsicht der Versicherungsträger einem Mann der Gewerbeaufsicht unterstellt werden, hat für unser Thema keine Bedeutung. Denn wie auch immer wir das gestalten würden, die Branchengliederung würde erhalten bleiben, und es würde Versicherungsträger geben, die eben nicht nur für ein Land zuständig sind, dessen Aufsicht auch nicht unterstellt würde.

Wir kennen auch die Vorschläge aus der Verfassungskommission, bundesweit, in die Richtung, die Länder in die Aufsicht stärker einzubeziehen. Aber niemand vertritt die Vorstellung, daß ein Land für alle in seinem Gebiet tätigen Versicherungsträger auch totale Aufsicht hätte.

Fischbach: Wer führt die Überwachung durch? Derzeit nehmen wir in unseren Aufgabenfeldern jeweils die Überwachung wahr. Wir wollen überlegen, wie wir zielorientiert Überwachung wahrnehmen können. Und nicht, wer hat es bisher besser gemacht, und wer schlechter. Wirklich modern angepaßte Überwachungsstrategien haben wir beide nicht entwickelt.

Die Länder befinden sich in einem Entwicklungsprozeß. Wir sind mit den Berufsgenossenschaften im Gespräch. Wenn wir nur eine verfestigte Meinung hätten, dann brauchten wir mit den Berufsgenossenschaften nicht mehr im Gespräch zu sein, dann würde sich auch nichts bewegen. Wäre das der Fall, dann kommen wir eines Tages zu einer Machtprobe.

Ich hoffe, die gleiche Beweglichkeit gilt für die Berufsgenossenschaften. Das sehe ich als positiv an, daß wir in einem Entwicklungsprozeß intensiv nachdenken und das im Gespräch mit den Berufsgenossenschaften tun und keine verfestigte Meinung propagieren.

Diskutant: Die Aufsichtskapazitäten der Berufsgenossenschaften sind in entsprechende landesbezogene Leitstellen zu bündeln und mit den staatlichen Aufsichtsbehörden zu koordinieren. Dadurch können im Rahmen gemeinsamer Überwachungspläne die vorhandenen Ressourcen optimal zugunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingesetzt werden. Die dabei notwendige Führungsfunktion und die Steuerung muß bei den Länderbehörden liegen.

Diskutant: Bisher hat der ganze Themenbereich auf Länderebene noch keine ausreichende Diskussion gefunden. Das läuft jetzt erst an. Deswegen möchte ich die politischen Äußerungen nicht überwertet wissen.

Partikel: Wer hinter welcher Position steht, ob Einstimmigkeit auf Länderseite besteht oder qualifizierte Mehrheit, ist hier unerheblich. Wir tauschen zu Sachfragen Positionen aus.

Diskutant: Der Arbeitsschutz findet im Unternehmen statt. Arbeitsschutzrecht ist eigentlich ein Bundesrecht, soweit ich das richtig in Erinnerung habe, der Vollzug ist den Ländern übertragen worden. Ich gewinne den Eindruck, daß die Länder miteinander konkurrieren wollen, wer den besten Schutz macht. Sonst müßte man länderweise stark strukturieren oder bundesweit oder branchenweit denken. Was steckt eigentlich hinter dem Schlagwort von der Garantenstellung, die der Staat in seinem Arbeitsschutz hat? Das klingt bombastisch. Aber wenn ich mir die Wirkung vor Ort angucke, kann ich damit nichts anfangen. Welches ist wohl für den Arbeitnehmer vor Ort der richtige Weg? Der Erfolg einer guten Gesundheitsarbeit hängt mit Sicherheit nicht von der Qualität staatlicher Überwachung ab, auch nicht von Bündelung.

Diskutant: Ich gehöre weder zur Gewerbeaufsicht noch zur Berufsgenossenschaft, kenne aber beide. Wo liegen die Defizite, was müssen beide Bereiche tun? Wie kann man die beiden Bereiche sinnvoller einsetzen, um die Probleme zu lösen, die Chance wahrnehmen, die uns die EG gibt. Wir sollten überlegen, welche Probleme haben wir und mit welchen Strukturen können wir sie lösen.

Partikel: Klar ist, daß nach Artikel 100a, das bedauern wir, die Kompetenzen der Berufsgenossenschaften fortgefallen sind. Worauf es ankommt: In Europa und national sind Strukturen zu schaffen, um einen besseren Arbeitsschutzeinfluß auf die Normung zu bekommen, d.h. mehr Einfluß der Berufsgenossenschaften, mehr Einfluß der Gewerkschaften (weil die Arbeitgeber das DIN schon haben), damit möglichst viele der Vorschrifteninhalte, die jetzt wegfallen, in die europäische harmonisierte Normung hineinkommen.

Was machen wir mit dem Artikel 118a? Die Willensbildung im

gewerkschaftlichen Bereich besagt, der Staat muß umsetzen, und zwar nicht nur "1 zu 1", sondern im Sinne des 118a möglichst besser. Er muß nicht alles machen, aber besser machen. Die Position der Arbeitgeber: nur "1 zu 1".

Der 118a ist in der europäischen Politik so angelegt, daß sich das Niveau aller heben soll, hoch!, so daß aber die hochindustrialisierten Länder weiter die Möglichkeit haben, den Arbeitsschutz voranzubringen. Das sollten sie, wo es geht, staatlich machen, und wo es nicht geht, sollten sie dies durch Tarifvertrag machen oder in der Unfallverhütungsvorschrift, wie bisher. Dann bleibt für die Länder übrig, daß sie im Genehmigungsverfahren, wie wir das jetzt haben, eine größere Rolle spielen. Eine Beteiligung in der Berufsgenossenschaft halten wir für unmöglich. Sie liegt auch nicht im Interesse der Länder, denn die EG-Richtlinie muß durch staatliches Recht umgesetzt werden. Da liegt der Länder-einfluß, aber nicht im Aufstocken durch die Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaften.

Diskutant: Nach Umsetzung der EG-Baustellenrichtlinien "1 zu 1" müßten auf einer Baustelle mit einem französischen und einem deutschen Unternehmen die Mindestnormen eingehalten werden. Wir wollen aufgrund unserer Erfahrung durch die Unfallverhütungsvorschrift besser regeln. Diese bindet nur die Mitgliedsunternehmen der gewerblichen Berufsgenossenschaften, also kann der Franzose sagen, mit deinen Unfallverhütungsvorschriften habe ich nichts am Hut. Der technische Aufsichtsbeamte der bayerischen Bau-Berufsgenossenschaft in Sachsen darf nur auf der Baustelle des deutschen Mitgliedsunternehmens besichtigen. Auf der französischen Nachbarbaustelle kann er, wenn er für staatliche Vorschrift auch zuständig wäre – was ja bestritten wird, da müssen wir erstmal drüber reden – staatliche Vorschriften revidieren. Bindet die Unfallverhütungsvorschrift das ausländische Unternehmen oder haben wir zweierlei Recht? Das verzerrt den Wettbewerb. Unser Standard führt dazu, daß deutsche Unternehmen benachteiligt sind.

Fischbach: EG-Recht muß in nationales Recht durch staatliche Rechtssetzung umgesetzt werden. Dies kann man in der Bundesrepublik

Deutschland nach meinem Selbstverständnis im Bereich des 118a nicht durch eine "1 zu 1"-Umsetzung abarbeiten. Wir als technisch und wirtschaftlich fortschrittliches Land müssen auch im Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ein entsprechend höheres Niveau verwirklichen. Alles andere, wie auch gestern von Arbeitgeberseite vorgetragen, ist nicht machbar, weil in einer Demokratie dem Parlament keine Entscheidungszwänge auferlegt werden können. Die Gesetzgebung im Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erfolgt unter Beteiligung aller Länder, hier kann der Bundestag im Interesse der Gesundheit aller Beschäftigten weitere Verbesserungen durchsetzen. Wichtig finde ich: Wir müssen von einem Expertenrecht wegkommen, wie wir es im Moment haben. Das Beste, was man über das derzeitige Arbeitsschutzrecht sagen kann, es ist historisch gewachsen und durch diesen Wachstumsprozeß zerstückelt, was zur Folge hat, daß sich nur noch wenige Experten darin zurechtfinden. Rechtsetzung für Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erfolgt für zwei Personengruppen. Die Arbeitgeber, die sich dran zu halten haben, und die Begünstigten, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Alle Beschäftigten müssen das Arbeitsschutzrecht verstehen können. Was nützt ihnen ein Recht, das sie als Betroffene nicht kennen. Deswegen bin ich dafür, ein gegliedertes übersichtliches Arbeitsschutzgesetz, ganz so, wie die Länder es wollen, zu schaffen. Das Bundesimmissionsschutzgesetz hat nicht zuletzt deswegen so viel bewirkt, weil es klar gegliedert ist und alle Betroffenen ihr Recht kennen und sich dafür einsetzen können.

Der Übersichtlichkeit halber halte ich auch nicht viel von Doppelregelungen, von unterschiedlichem Lückenauffüllen. Dies würde letztendlich wieder in einer Zergliederung enden. Daß man die Rechtsetzung nachher branchenbezogen vertieft, ist ein wichtiger Raum, der im Interesse der Beschäftigten gegeben sein muß. Hier kann sich die Stärke der Berufsgenossenschaften wiederfinden.

Hinne: Zu dem Beispiel der Baustellen: Wir sind dabei, über eine Regelung des Regionalprinzips im Sozialgesetzbuch nachzudenken. Es kann natürlich nicht angehen, daß auf der Baustelle nebenan anderes Recht gilt.

Übereinstimmung haben wir zum einheitlichen Arbeitsschutzgesetz.

Zur Umsetzung des Artikels 118. Die Berufsgenossenschaften legen Wert darauf, in die Umsetzung miteinbezogen zu werden, und zwar durch Unfallverhütungsvorschriften. Nun wird gesagt, setzen wir nicht "1 zu 1" um, sondern wir machen "1 plus". Gibt es dann noch Freiraum für die Selbstverwaltung, wenn dieses "1 plus" unbefriedigend ausfällt? Gerade die Gewerkschaftsvertreter in den Selbstverwaltungen haben es dann sehr schwer, die Arbeitgeber davon zu überzeugen, daß, nachdem der Staat einmal aufgestockt hat, dann zusätzlich noch die Berufsgenossenschaften aufzusatteln haben. Ist es denn nicht möglich, daß der Staat politische Vorgaben gibt. Dann haben wir den Druck auf innerberufsgenossenschaftliche Argumentation. Die Selbstverwaltung müßte eine Chance haben, hier tätig zu werden.

Diskutant: Der Staat hat eine Garantenpflicht im Arbeitsschutz, das heißt im Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Wenn "1 plus" durchsetzbar wäre, würde keiner die Selbstverwaltung ins Spiel bringen. Was wir brauchen, ist eine stärkere Beteiligung der Länder, das ist für mich unbestritten, im Fachausschußverfahren. Im Grunde ist es so, daß die Unfallversicherungsträger auch heute nur eine abgeleitete Rechtsetzungsbefugnis haben. Die Ermächtigung schafft der Staat in Form gesetzlicher Vorschriften. Die Qualität der Unfallversicherungsnormgebung beruht darauf, daß hier die unmittelbar Betroffenen sich artikulieren, formulieren. Das ganze Fachausschußsystem beruht ja im Prinzip darauf, daß diejenigen, die betroffen sein werden, vorher maßgeblich mitreden können. Bereits heute ist sichergestellt, daß nicht nur hauptamtliche Mitarbeiter der Berufsgenossenschaften tätig sind, sondern es sind die Vertreter von Betreiberfirmen, es sind Vertreter der Maschinenherstellerfirmen, es sind Bundesämter drin, soweit Experten etwas einbringen können. Es gibt im Fachausschußsystem die Genehmigungsverfahren, in dem die Länder alle angehört werden. Wer kritisch nachdenkt, weiß, nur Anhören ist etwas wenig. Mitbestimmen, Verantwortung übernehmen, geht viel tiefer. Wenn wir wollen, daß Verantwortung übernommen wird, brauchen wir eine intensivere Form der Zusammenarbeit. Ich sehe überhaupt keine praktischen Probleme, im Fachausschußsystem die Länder stärker zu integrieren.

Wenn ich an Artikel 118a oder an die Unfallverhütungsvorschrift zu den krebgefährdenden Arbeitsstoffen usw. denke, würde ich gern die Länder stärker integrieren, um die Akzeptanz und die Effizienz unserer Umsetzungsmöglichkeiten zu verstärken.

Dann gibt es die spezifischen Unfallverhütungsvorschriften: Wer bundesweit zuständig ist für bestimmte Mitgliedsbetriebe, hat ein spezifisches Wissen als jemand, der ein Atomkraftwerk neben einer chemischen Reinigung und einer Schuhmacherei beaufsichtigt. Diese Qualitätsvorteile sollten wir ausschöpfen.

Es geht um ein verbessertes Instrumentarium. Der Bund ist die Mutter der Gesetzgebung und die Unfallversicherungsträger führen aus, indem sie Vorschriften machen. Das hat sich bewährt, aber wir müssen die Bundesländer beteiligen. Das betrifft eigentlich nur das Verhältnis Bund/Länder, ob der Bund bereit ist, Zugeständnisse zu machen.

Hinne: Genauso wird die Frage in den politischen Gremien gesehen. Selbstverständlich sollen die Länder in den Fachausschüssen beteiligt werden, und zwar unmittelbar und nicht, wie bisher, mittelbar. Wir wollen ihre Kompetenz einbeziehen. Dieser Punkt betrifft konkret die Zusammenarbeit zwischen Gewerbeaufsicht und technischem Aufwachsdienst und ist unstrittig.

Partikel: In der DGB-Diskussion sind wir aus bitterer Erfahrung der Auffassung, der Staat hat zunächst einmal umzusetzen und nicht zu sagen, die Selbstverwaltung darf einen Versuch machen und dann kommen wir. Für den Arbeitnehmer ist das uninteressant, ob der Staat oder die Berufsgenossenschaften das geregelt hat. Wenn wir im staatlichen Recht etwas einheitlich geregelt bekommen für den öffentlichen Dienst, für die Landwirtschaft, ist mir das mehr wert, als wenn ich auf einem schlechten Niveau, nur "1 zu 1" umgesetzt, dann eine berufsgenossenschaftliche Vorschrift machen kann. Ich wehre mich dagegen, daß der Staat jetzt von der EG nur einfach abschreibt. Ich erwarte von den politischen Verantwortlichen, daß sie eine staatliche Arbeitsschutzpolitik

machen: Wenn Ihnen das dann als Selbstverwaltung nicht reicht, dann macht etwas Besseres.

Hinne: Die Differenz ist nicht so groß. Sie werden mir aber zustimmen, daß es in der Diskussion mit den Arbeitgebern schwieriger wird, wenn Bund und Länder nicht "1 zu 1", sondern "1 zu 1 plus ein wenig" umgesetzt haben, und wir dann mehr wollen. Das ist unser Problem.

Fischbach: Wenn wir als Präambel sagen, es geht uns allen darum, den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu verbessern und auch eine entsprechende Rechtsetzung dafür zu haben, verstehe ich nicht, wieso man dem Staat sagen will: 'Auch wenn Du die Kraft hättest, mehr umzusetzen, setze EG-Recht nur "1 zu 1" um, damit wir dann noch etwas drauf satteln können'. Nämlich, wenn der Staat schon mehr tun würde, finden wir die Kraft nicht mehr zum Draufsatteln. Das bedeutet, daß man sagt: 'Enge als Staat den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in der Rechtsetzung ein'. Eigentlich müßte man dem Staat doch sagen, werde sozialpolitisch bewußt und Sorge optimal dafür, daß die Menschen nicht durch ihre Arbeit krank werden können.

Diskutant: Wie ist das bisher gewesen, im jetzigen Recht? Die Berufsgenossenschaften haben gefragt: 'sind das Dinge, die für alle gelten müssen, die für alle Branchen umgesetzt werden müssen, auch von den anderen Verbänden?' Diese Aufgabe wird künftig dem Staat zufallen, weil die EG staatliche Mindestregelungen für das fordert, was für alle gelten soll. Wo jede Gruppe von Beschäftigten Sonderrecht hat, wird das eine schwere politische Aufgabe sein. In der Tat gibt es aber Grundvorschriften auch in bezug auf bestimmte Gefahrenarten, die für alle gelten.

Aufgabe der Berufsgenossenschaften ist dann die Konkretisierung der staatlichen Mindestvorschriften am einzelnen, spezifischen Problem. Es wird also weniger Querschnitt-Unfallverhütungsvorschriften geben, sondern es wird wahrscheinlich Einzel-Unfallverhütungsvorschriften

geben aufgrund einer Verständigung in der Selbstverwaltung einer Branche.

Da unterscheidet sich natürlich die eine Berufsgenossenschaft von anderen. Daraus erwachsen zunächst Regeln der Technik, die allgemeine Anwendung finden. Oder es wächst daraus der Anspruch, was da anerkannt worden ist, soll auch in anderen Bereichen gelten. Dann ist wieder der Staat gefordert, das zu harmonisieren, so wie die EG aufgefordert ist, das Auseinanderdriften der Rechtsetzung der einzelnen Mitgliedstaaten wieder auf einen höheren Mindeststandard zu regeln.

Deswegen habe ich immer von der Speerspitzenfunktion, die die Unfallverhütungsvorschriften haben, gesprochen. Auch künftig werden wir mit neuen Gefahrenarten zu tun haben. Aber es wird auch künftig die Möglichkeit geben, in Bereichen, wo es staatliche Regelungen zu bestimmten Gefahrenarten noch nicht gibt, auf der Basis der Unfallverhütungsvorschriften verbindliche Regelungen zu treffen.

Partikel: Die Orientierung auf die branchenmäßige Regelung hat den Vorteil, daß die Selbstverwaltung nicht mehr über die Fachausschußarbeit ausgehebelt werden kann, wo wir bei den einheitlichen Vorschriften in den Organen nur noch ja oder nein sagen konnten. Wenn wir branchenorientierte Regelungen bekommen, hat der Fachausschuß natürlich seine Rolle. Aber die Sozialpartner können entscheiden und verändern, was wir in der Vergangenheit, z.B. bei den Unfallverhütungsvorschriften Arbeitsmedizinische Vorsorge, Betriebsärzte, Sicherheitsfachkräfte, nicht geschafft haben. Das Argument, da kann nicht jeder was anderes machen, gilt nicht mehr. Eine positive Seite.

Fischbach: Durch die thematische Öffnung des Gesetzes für Gesundheit am Arbeitsplatz bis hinein in den Bereich des Wohlbefindens obliegt es nicht mehr nur dem Bereich staatlichen Handelns, der in technischen Regeln den Stand der Technik determinieren konnte. Wir werden uns als Aufsichtsbehörde daran gewöhnen müssen, Zielvorstellungen, die das Gesetz formuliert umzusetzen, genauso wie das im Immissionsschutz gelungen ist.

Zu dem Punkt, Konkretisierung durch branchenbezogene Unfallverhütungsvorschriften, die natürlich anders benannt werden müssen, heißt das am Beispiel der Baustellen: Bei einem deutschen Unternehmer, der in Deutschland versichert ist, gelten die Unfallverhütungsvorschriften unmittelbar. Für den Arbeitgeber, der mit seinen Beschäftigten von außerhalb der Bundesrepublik kommt, gilt allein das deutsche Recht, also die Rahmenrichtlinie zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in der Form, wie sie in deutsches Recht umgesetzt wurde. Die Unfallverhütungsvorschriften präzisieren im Sinne einer technischen Regel dieses Recht und können bei Anordnungen der staatlichen Aufsicht als Stand der Technik umgesetzt werden.

Partikel: Nächster Punkt: Aufsichtsbeamte, ob staatlich oder berufsgenossenschaftlich, die irgendwo in eine einsame Gegend kommen, wo alle drei Jahre nur einer auftaucht, reden sich am Ende darauf hinaus, daß sie keine Kompetenz für die jeweils andere Vorschrift haben. Die Meinung der Aufsichtsbeamten dazu interessiert uns. Unsere Kollegen meinen, wenn einer kommt, der sieht, daß etwas nicht in Ordnung ist, muß er in der Lage sein, das gesamte Arbeitsschutzrecht durchzusetzen.

Diskutant: Als langjähriger technischer Aufsichtsbeamter einer Berufsgenossenschaft, jetzt leitender technischer Aufsichtsbeamter eines Gemeinde-Unfallversicherungs-Verbandes habe ich eigentlich nie Probleme gehabt, staatliche Arbeitsschutzbestimmungen vor Ort umzusetzen. Denn wozu gibt es denn unsere Anordnungsbefugnis nach § 172 der Reichversicherungsordnung (RVO). Der technische Aufsichtsbeamte hat die Aufgabe, Unfälle zu verhüten und Berufskrankheiten zu vermeiden. Wenn Gefahrstoffe falsch gelagert werden, damit falsch umgegangen wird, und es keine Unfallverhütungsvorschrift gibt, die diesen Sachverhalt regelt, dann zieht er eben technische Regeln auf dem Anordnungswege als Arbeitsschutzbestimmungen heran. Da hat es nie Probleme gegeben, und von dieser Handhabung sollte man reichlich Gebrauch machen. Das war so im Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften, wie heute beim Unfallversicherungsträger der öffentli-

chen Hand, wo wir ja fast gar keine Unfallverhütungsvorschriften haben, die spezielle Dinge regeln – ich denke z.B. an Verwaltungsgebäude. Es gibt keine Unfallverhütungsvorschrift Verwaltung, deshalb ziehen wir oft Sicherheitsregeln oder die Arbeitsstättenrichtlinien heran. Das geschieht auf dem Anordnungswege mühelos und ist nach Widersprüchen von Städten, Gemeinden und Unternehmern jetzt durch Sozialgerichtsentscheidungen rechtlich abgesichert worden. Ich sehe überhaupt keine Probleme, staatliche Arbeitsschutzbestimmungen oder welche auch immer vom technischen Aufsichtsbeamten durchsetzen zu lassen, allein durch Rückgriff auf § 172 RVO.

Partikel: Dann ist das also nur eine Frage der Qualität der Aufsichtsbeamten. Das Thema taucht aber auf, sonst würden unsere Kollegen das nicht monieren.

Fischbach: Aber diese Möglichkeit wird offensichtlich nicht genutzt. Die Argumentation ist so, als könne man jemanden verpflichten, mit Scheuklappen durch einen Betrieb zu gehen. Weil die Gewerbeaufsichtsämter in vielen Bundesländern im Zuge von Neuorganisation Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Immissionsschutz in eigenständigen Organisationseinheiten darstellen, habe ich diese Diskussion auch. Als dürften die Arbeitsschützer mit ihrer nach wie vor höheren Präsenz in den Betrieben überhaupt nichts mehr tun, wenn sie feststellen, daß es im Umweltschutz Mißstände gibt. Aber es gibt doch Informationssysteme. Dann teil ich das doch dem andern mit, hier gibt es etwas, kümmer Dich drum.

Hinne: Das war geschickt formuliert: Wenn ich hier einen Mißstand feststelle, teile ich dem anderen das mit. Die Gewerbeaufsicht erwartet vom technischen Aufsichtsbeamten, daß er berät, einen Mißstand feststellt und dann die Gewerbeaufsicht bittet, den Mißstand abzuschaffen. Stattdessen fordern wir – die Länder haben sich bisher dagegen ausgesprochen – der technische Aufsichtsdienst muß auch für das staatliche Recht zuständig sein. Er darf nicht nur beraten, sondern muß auch sagen,

Sanktionen finden statt. Das ist unsere Forderung. Und nicht: Der technische Aufsichtsbeamte stellt etwas fest, schreibt dann der Gewerbeaufsicht einen Brief oder telefoniert. Dann wir abgewartet, was daraus wird. Das darf so nicht sein.

Fischbach: Da bin ich mißverstanden worden, weil ich dem Kollegen, der gerade dargelegt hatte, wie er das als Unfallversicherungsträger macht, mit einem schlichten "Ja" zugestimmt und gesagt habe, offensichtlich wird das viel zu selten genutzt. Unterhalb dieser Anordnung kann man auch miteinander kooperieren.

Hinne: Wenn der Unternehmer sagt, das ist ja prima, daß Du mir das erklärst. Aber das geht Dich doch gar nichts an, Du bist nicht von der staatlichen Behörde. Dann darf der technische Aufsichtsbeamte doch nicht tätig werden. Das wollen wir ändern.

Partikel: Ich weiß aus der Praxis, daß der technische Aufsichtsdienst Anordnungen nicht so gern macht. Man behauptet: Wenn ich das richtig sage, so wird es auch gemacht! Man kann aber mehr tun, wenn man nur will.

Zum Problem, wie ordnet man die Aufsichtstätigkeit? Die Leitstellen, wie soll das funktionieren? Wir meinen, wenn beide Aufsichtsdienste für alles zuständig sind, ist es leichter, eine Arbeitsteilung zu organisieren. Jetzt kam die Idee, eine neue Konstruktion zu machen, die das steuert. Wenn ich mir vorstelle, wie schwer wir es jetzt schon haben, in einer Berufsgenossenschaft als Selbstverwaltung die Leitlinien für Aufsichtstätigkeit festzunageln. Wieder so ein Zwischenapparat. Können Sie skizzieren, wie das laufen soll, denn das ist Ihre Idee.

Fischbach: Richtig, das ist unsere Idee. Aus dem Bereich der Berufsgenossenschaften kam die Auffassung, das kann alles optimaler wahrgenommen werden, wenn sowohl der staatliche Bereich als auch die Berufsgenossenschaften den ganzen Bereich abdecken.

Die Auffassung der Länder ist es, daß bereits aus organisationstheoretischen Überlegungen natürlich niemand sicherstellt, daß sich zwei parallel zueinander gestellte Qualitätssicherheitssysteme zu 100 % ergänzen. Ich kenne auch keinen Betrieb, der irgendwie auf die Idee gekommen ist, zwei Qualitätssicherungssysteme einzurichten, um diese dann parallel, ungekoppelt nebeneinander agieren zu lassen. Die Folge ist, da beide eine getrennt flächendeckende Überwachung bestimmt nicht sicherstellen können, daß dies zu Lasten der Gesundheit der Beschäftigten geht; Bereiche bleiben unberücksichtigt und beide Organisationen können geltend machen, sie haben sich auf den anderen verlassen.

Man kann das durch zwei Möglichkeiten lösen. Möglichkeit A: Man macht von vorneherein eine Aufgabenteilung mit getrennter Zuständigkeit, und jeder versucht, seine Aufgabe optimal zu erledigen.

Möglichkeit B: Man kooperiert sehr eng miteinander. Da es nach meiner Überzeugung nicht möglich ist, flächendeckende Überwachung sicherzustellen, vertrete ich die Auffassung, die Überwachung muß im Rahmen von Schwerpunktprogrammen erfolgen. Im Rahmen dieser Schwerpunktprogramme ist auch Überzeugungsarbeit zu leisten, damit sich innerhalb der Betriebe eine eigene Dynamik entwickelt. Ich denke, wir könnten gemeinsam verbesserte Überzeugungsarbeit leisten – z.B. bei den Fachkräften für Arbeitssicherheit – mit dem Ziel, ein Aufgabenverständnis gemäß der Weite des Arbeitssicherheitsgesetzes zu entwickeln.

Der Kooperationsplan, gemeinsame Überwachungspläne aufzustellen, gemeinsam diese Überwachungspläne auch abzuarbeiten, bleibt ein frommer Wunsch, solange man dafür keine entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen schafft. Dann ist das ganze Vorhaben für mich nur eine Sprechblase. Es geht eben nicht, wenn 16 Bundesländer mit über 30 gewerblichen Berufsgenossenschaften, oder sogar mit über hundert Unfallversicherungsträgern kooperieren müssen und umgekehrt. Es ist vorhin gesagt worden, wie schwer es bereits ist, solche Überwachungspläne in einer einzelnen Berufsgenossenschaft aufzustellen. Deswegen – und da kommen wir zum Regionalisierungsprinzip – müssen die Unfallversicherungsträger sich in diesem Bereich organisatorisch

bewegen und aus der Sicht der Länder Länderleitstellen schaffen, die auch mit Kompetenzen ausgestattet sind, die auch wissen, wieviel technische Aufsichtsbeamte für Überwachungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Ich muß, wenn ich plane, sagen können, wieviel Inspektorenjahre und Inspektorinnenjahre mir überhaupt für diese Gesamtaufgabe zur Verfügung stehen. Dann kann man diese Gesamtaufgabe gemeinsam abarbeiten. Wie man dann eine solche Leitstelle im Detail einrichtet, ich denke, da sind auch die Berufsgenossenschaften sehr gefordert, einmal darüber nachzudenken. Von ihnen erwarten wir, daß sich in diesem Bereich etwas bewegt. Ich denke, dann kämen wir aus dieser Diskussion des Gegeneinanders heraus und würden uns in die fruchtbarere Diskussion des Miteinanders bewegen.

Ich fand das vorhin von einem Redner sehr richtig, wenn er sagt, wir zerhacken uns hier immer. Wenn wir so weitermachen, dann verlieren die wenigen, die sich bisher noch für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz interessiert haben, langsam den Spaß an dem Thema und sagen, da gibts ja nur zwei Kampfahne, die immer aufeinanderspringen und sich gegenseitig versuchen, die Augen auszuhacken.

Hinne: Auch wir wollen kein Gegeneinander, wir wollen ein Miteinander. Das kann aber nur stattfinden zwischen Partnern mit gleicher Gewichtung. Wenn einige Länder der Meinung sind, die Gewichtung der technischen Aufsichtsdienste runterzudrehen, so daß diese keine gleichgewichtigen Partner mehr sind, dann kann es ein Miteinander nicht geben. Die Berufsgenossenschaften sollen sich was einfallen lassen. Aber sicher, haben wir doch schon. Ein kleiner Kreis sollte eine vernünftige allgemeine Verwaltungsvorschrift formulieren. Die Berufsgenossenschaften stellen bereits fest, welche Gefährdung in welchen Betrieben bestehen. Sie legt daraufhin auch die Besichtigungshäufigkeit und -dauer fest. Sie spricht dann zwischen Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaft ab, wer macht was? Das gleiche könnte bei Schwerpunktprogrammen geschehen. Kein Problem. Die Besichtigungsberichte könnten ausgetauscht werden. Auf unterer Ebene klappt die Zusammenarbeit der Gewerbeaufsicht mit den Berufsgenossenschaften gut. Wo man sich streitet, das ist zwischen Ministerial-

bürokratie und Selbstverwaltung. Aber die Kollegen vor Ort, die verstehen sich doch. Zu Ihren Koordinierungsstellen, auch einverstanden, aber wir haben die Personalhoheit. Die werden wir als Selbstverwaltung nicht aufgeben. Koordinierungsstellen auf Landesebene zu schaffen, das ist machbar. Aber nicht so, wie das vorhin sehr vorsichtig von Dr. Fischbach formuliert worden ist. Dahinter steht: Jetzt machen wir Programme, Ihr macht ein Programm, wir machen ein Programm. Wir setzen uns zusammen und stellen fest, so ganz ist das nicht deckungsgleich, und dann entscheiden wir, der Staat, wo es lang geht. Das geht nicht. Wenn ein Dissens in den verschiedenen Vorstellungen besteht, muß man darüber nachdenken, wie der aufgelöst werden kann. Aber die Vorstellungen, letztlich entscheidet der Staat, würde heißen, die Selbstverwaltung wird in Frage gestellt. Da bitte ich um Verständnis, wenn Versichertenseite und Arbeitgeberseite nicht mitmachen. Das hätte konkrete Auswirkungen auch auf die Zahl der technischen Aufsichtsbeamten.

Diskutant: Man kann nicht den Begriff der Leitstelle oder der Koordinierungsstelle hier in den Raum stellen, man muß konkret sagen, was dort getan werden soll. Gemeinsame Aktionen, wo dann flächendeckend technische Aufsichtsbeamte tätig werden, widerspricht sicherlich dem branchenspezifischen Aufteilungsprinzip der Berufsgenossenschaften, ist auch sicherlich mit rechtlichen Problemen erheblich belastet. Denn der technische Aufsichtsbeamte des rheinischen Gemeinde-Unfall-Versicherungs-Verbandes muß nicht unbedingt vom Unternehmen in Mönchengladbach in den Textilbetrieb hineingelassen werden.

Die Leitstelle soll die Überwachungspläne erarbeiten, abarbeiten, ausführen. Nun stelle ich mir das praktisch vor, wie das laufen könnte. Berufsgenossenschaften sind bundesweit. Das Land Nordrhein-Westfalen hat gegenwärtig z.B. das Bäckerhandwerk als Schwerpunkt. Die Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten hatte ebenfalls als Schwerpunkt Bäckereien in den letzten Jahren. Sie haben sie vorhin nicht erwähnt. Es hat damals sehr wohl eine Zusammenarbeit mit der Berufsgenossenschaft gegeben. Jetzt ist es so, daß ich nicht das Bäckerhandwerk als Schwerpunkt haben will, sondern ich habe z.B. 1988 bis 1990 die Reinigungsbetriebe als Schwerpunktbereich.

Wie soll das praktisch laufen? Da sind also 16 Bundesländer mit ganz unterschiedlichen industriellen Schwerpunkten, mit ganz unterschiedlichen Arbeitsschutz-, Unfallschutzproblemen und Vorstellungen. Die möchten sich jetzt alle koordinieren. Wie läuft das praktisch? Wenn es über den Bereich eines Bundeslandes hinausgeht, bilden die Bundesländer eine zentrale Stelle. Sie sind dann auf ein federführendes Bundesland angewiesen. Auf der Seite der 30 bundesunmittelbaren gewerblichen Berufsgenossenschaften ist es genauso. Wir haben für bestimmte Aufgaben die Landesverbände der gewerblichen BGen. Diese haben die Aufgabe zu koordinieren. Jetzt muß irgendjemand bestimmt werden, nehmen wir die Bau-Berufsgenossenschaft. Sie bekommt die Federführung, hat aber andere Schwerpunkte als meinetwegen die Binnenschiffahrts-, die Seeberufsgenossenschaft oder die Einzelhandelsberufsgenossenschaft. Ist das der richtige Weg?

Ist nicht ein richtiger Weg eigentlich die Verstärkung der bilateralen Zusammenarbeit bei der Lösung von Problemen? Wir haben in Rheinland-Pfalz beim gemeinsamen Problem "Lösemittelfragen" enge Kontakte bis hin zur Geschäftsführung, bis in die Regierung gehabt. Man sollte Ansprechpartner benennen, damit die Probleme mit den richtigen Leuten besprochen werden können. Mit den Leitstellen würde eine neue Organisationshülse geschaffen, die Frustration über ausbleibende Erfolge würde rasch eintreten, wir würden in Resignation verfallen. Die Länderleitstelle der Berufsgenossenschaften weckt von der praktischen Seite ganz erhebliche Zweifel.

Wenn wir Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ernst nehmen, wie könnten wir ihn bei ganzheitlicher Betrachtungsweise überhaupt realisieren: personell, finanziell, organisatorisch? Das Saarland hätte ähnliche Schwierigkeiten wie die Textil- und Bekleidungs-Berufsgenossenschaft, zwar nicht wegen ihrer Kleinheit, aber als Folge ihres schmalen Haushaltes, z.B. Biologen, Nahrungstherapeuten einzustellen, z.B. im weiteren Sinne Fachdisziplinen der Medizin zu beschäftigen. Ich bin froh, daß es uns gelungen ist, über die Ingenieure hinaus Chemiker in ausreichender Zahl zu bekommen. Im nächsten Schritt ist die Einstellung hauptberuflicher Arbeitsmediziner geplant. Wäre es nicht ein richtiger Weg, wir würden diese Defizite, die erkennbar da sind, in Koope-

ration auch personell, auch finanziell zu lösen versuchen, um dann die Beratungsangebote zu machen, über die gestern auch gesprochen wurde. Wenn wir das in Kooperation angehen würden, und so etwas würde in ein Arbeitsschutzgesetz mit aufgenommen werden, dann würde ich sagen, hätten wir einen qualitativen Fortschritt erreicht.

Diskutant: Wenn die Pflichten aus der Gefahrstoffverordnung hinsichtlich der Ermittlung einmal generell in den Betrieben durch die Aufsicht abgecheckt würden, wäre das zu begrüßen. Die Gefahrstoffverordnung ist ja schon eine Weile in Kraft. Da könnte man sich ja verständigen und sagen, gut wir verzichten auf diese Aktivität. Das macht das Land oder umgekehrt. So haben wir uns das simpel vorgestellt.

Diskutant: Hier sind Fragen gestellt worden, wie die Leitstellen funktionieren sollen. Ich will einen Schritt weiter in die Praxis gehen. Nehmen wir die Holz-Berufsgenossenschaft in Hessen. Es gab eine Ankündigung des Arbeitsministers, daß ein neuer Grenzwert für krebserzeugende Eichen- und Buchenholzstäube festgelegt werden soll. Wenn dieser Wert festgesetzt wird, ab dem Tag, wollte ich eine Ist-Bilanz der 4.500 Holzverarbeitenden Betriebe in Hessen haben, um Kenntnis darüber zu erlangen, wie hoch die tatsächlichen Werte sind, ob die Grenzwerte unter- oder überschritten, ob Absauganlagen vorhanden sind oder nicht. Die Bilanz, wir haben solche eine Aktion gemacht, war erschreckend. Ein Drittel aller Betriebe hatte überhaupt keine Absauganlage.

Ich kann nur eine Anordnung machen, wenn ich weiß, ob ob in einem Betrieb abgesaugt wird oder nicht. Zum selben Zeitpunkt hat die Holz-Berufsgenossenschaft in ganz Hessen fünf Messungen über Gefahrstoffe gemacht, innerbetrieblich. So ist es doch, und es könnte umgekehrt genauso sein. Im Bereich der Textil-Berufsgenossenschaft haben wir meinetwegen keine Kapazitäten gehabt. Was mit einem solchen Überwachungsplan und einer Leitstelle erreicht werden muß, ist, daß wir die Erfahrung nutzen, die die Berufsgenossenschaften bundesweit über Betriebe einer Branche haben.

Wir haben aber nun mal ein politisches System, was länderbezogen die Länder beauftragt, den Vollzug mit den Unfallversicherungsträgern sicherzustellen. Über diese Leitstelle wären sämtliche Kapazitäten der Länder und der 39 oder 38 Berufsgenossenschaften und auch der öffentlichen Träger, weil sie schon länderbezogen organisiert sind, einzubringen und abzustimmen. D.h. daß ich mich mit der Leitstelle für den Bereich Hessen in Verbindung setze, die mir sagt, da machen drei Aufsichtsbeamtinnen in diesem Jahr den Schwerpunkt Textilbetriebe. Dann muß ich da keinen Schwerpunkt mehr legen.

Die Verwaltungsvorschrift kann man gleich vergessen, die funktioniert nicht. Vor Ort funktioniert die Zusammenarbeit auch häufig nicht. Wenn z.B. der Gewerbeaufsichtsbeamte aus einer Gießerei die Berufsgenossenschafts-Meßwerte haben will, dann bekommt er sie in der Regel nicht. Das geht bis zum Ministerium, bis zu mir hoch, und dann kriege ich sie. Deshalb waren wir doch auch in dem Gesprächskreis, beispielsweise mit dem Hauptverband, mit Einzel-Berufsgenossenschaften und Arbeitsministerien einig, daß eine solche Koordinierungsstelle ins Gesetz hineingehört. Dann gibt es klare Ansprechpartner.

Ähnliche Beispiele könnte man aus dem Bereich der Bau-Berufsgenossenschaften geben. Sie kennen alle das Problem durch eine falsche Kupplung an einem Bauaufzug, der auch hier in den neuen Ländern überall im Einsatz ist. Da haben wir eine ganz enge Kooperation. Ich habe in Hessen Sofortvollzug, Stilllegung angeordnet. Wir haben zehntausende Informationen an die Betriebe gegeben. Die mußten mit den Bau-Berufsgenossenschaften zusammen erfaßt werden. Bei dem jetzigen System ist es reiner Zufall, ob ich das erfahre. Ich habe so reagiert, weil ich dazu verpflichtet bin, denn zwei Tote, da kann man das nicht beim Alten bewenden lassen. Die Bau-Berufsgenossenschaften machen das auch, aber nicht mit Sofortvollzug, sie haben mehr Gespräche dazwischen geschaltet.

Nach meiner Meinung sind das Kapazitäten, die vergeudet werden. Wir haben uns abgestimmt, aber das ist dann ein Einzelfall. Eine solche Handhabung braucht man aber auf den gesamten Bereich der Länder und der gesamten Berufsgenossenschaften bezogen. Das würde eine wesent-

liche Verbesserung, einen besseren Einsatz von knappen Ressourcen ermöglichen, und es würde auch im nächsten Jahr wieder Schwerpunkte setzen.

Ich würde wirklich bitten, vielleicht noch einmal vom Hauptverband, von der Spitze her zu sagen, ob wir nicht ein Stückchen Weges miteinander gehen können. Man sollte hier nicht mit dem Ergebnis nach Hause gehen, die Länder haben da irgendwie eine Stelle im Kopf, aber wissen nicht, wie sie die praktizieren sollen. Das ist nicht der Fall.

Partikel: Ein abschließendes Wort: Ich möchte noch andeuten: Und dann brauchen wir noch soviel Zeit und eine vernünftige Organisation, daß wir erreichen, daß sowohl die Gewerbeaufsichtsbeamten wie die berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsbeamten dann kommen, wenn es brennt, und dahin kommen, wo es brennt. Wenn man verkündet, daß flächendeckende Aufsicht nicht erreichbar ist, auch nicht mit Schwerpunktaktionen, dann müssen wir dafür sorgen, daß Leerlauf vermieden wird und die Damen und Herren nicht da hingehen, wo nichts zu finden ist. Unsere Betriebsräte müssen dann die Vorarbeit leisten, um sie dann an die Brennpunkte des Geschehens zu bringen. Aber das können wir auch ohne Reform.

Dieter Uhlig

Arbeitsschutz in den Unternehmen der neuen Bundesländer und Umsetzung des neuen Arbeitsschutzrechts

Seit dem 1. Januar 1991 ist die Bundesanstalt für Arbeitsschutz (BAU) mit einer Abteilung "Technischer Arbeitsschutz" in Dresden vertreten. Sechs Dresdner Gruppen ergänzen das Profil der Dortmunder Bundesanstalt forschungsseitig und erfüllen darüber hinaus befristet Aufgaben auf dem Gebiet der neuen Länder, z. B. in der Aus- und Fortbildung. Seit ihrer Gründung analysiert die Abteilung auch die Situation des Arbeitsschutzes in den neuen Ländern. Dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wurde erstmalig im März 1991 eine derartige Analyse übergeben. In einer kürzlich abgeschlossenen Analyse wurde die Entwicklung im 2. Halbjahr 1991 erfaßt. Diese Analyse gründete sich u. a. auf die schriftliche Befragung von 176 Unternehmen, auf Informationen der zuständigen Ministerien der neuen Länder, auf Informationen aus Gewerbeaufsichtsämtern und Dienststellen der Unfallversicherungsträger in den neuen Bundesländern. Auch Sicherheitsfachkräfte und Führungskräfte, die an Weiterbildungsveranstaltungen der BAU in Dresden teilnahmen sowie Mitarbeiter von Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Universitäten, die auf dem Gebiet des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sachkundig sind, wurden befragt. Und schließlich wurden die Ergebnisse von Gefährdungsanalysen, die die Bundesanstalt in Betrieben durchführte, berücksichtigt. Die folgenden Aussagen gründen sich auf diese Analysen.

Einfluß der wirtschaftlichen Situation auf den Arbeitsschutz

Durch den Arbeitsschutz werden langfristig die Kosten gesenkt, aber der Arbeitsschutz erfordert auch Aufwendungen, vor allem finanzieller Art. Deshalb muß - bei der Beurteilung des Arbeitsschutzes in den neuen

Bundesländern – von der aktuellen wirtschaftlichen Situation der Betriebe ausgegangen werden.

Die prosperierenden Unternehmen in den neuen Bundesländern und darüber hinaus alle die Betriebe, deren wirtschaftliche Situation zufriedenstellend und deren Zukunftsaussichten positiv sind, sind in der Lage, sichere Arbeitsbedingungen zu schaffen und im Sinne des Arbeitsschutzes wirksam zu werden. Das heißt, sie können technische Ausrüstungen, die Sicherheitsmängel aufweisen, durch sicherere ersetzen oder rekonstruieren, modernisieren, instandsetzen lassen. Sie können das Sicherheitsniveau der Arbeitsstätten verbessern, sie können den Beschäftigten persönliche Schutzausrüstungen mit hohem Tragekomfort und hoher Wirksamkeit zur Verfügung stellen. Hier wurde in den zurückliegenden Monaten Beachtliches geleistet. Anders in den Betrieben, die mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben oder deren Zukunft ungewiß ist oder in den Betrieben oder Betriebsteilen, deren Demontage bzw. Außerbetriebsetzung vorgesehen ist. In den letzteren wird der Sicherheitsarbeit wenig oder nur im unbedingt erforderlichen Maß Aufmerksamkeit gewidmet.

Einfluß der Situation auf dem Arbeitsmarkt auf den Arbeitsschutz

Einen gleich starken Einfluß auf den Arbeitsschutz wie die wirtschaftliche Situation übt die Arbeitsmarktsituation aus. Eine Arbeitslosenquote von rund 15% – ergänzt um einen hohen Anteil Kurzarbeit sowie um Vorruheständler und in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) befindliche Personen – beeinflußt die individuelle Einstellung zum Arbeitsschutz, aber auch das Betriebsklima.

Durch derzeit häufig vorhandene Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes und möglichen existentiellen Problemen kommt es in vielen Fällen zur unkritischen Akzeptanz von Sicherheitsmängeln, von unangemessenen Arbeitsbedingungen und sicherheitswidrigen Verhaltensweisen. Auf Grund bestehender Verunsicherungen des Einzelnen wird die individuelle Widerstandsfähigkeit eingeschränkt.

Die Verschlechterung des Arbeitsklimas in der Gruppe führt mitunter auch zur Ablehnung früher anerkannter sicherheitsbezogener Verhaltensweisen. Andererseits beeinflußt die Sorge um den Arbeitsplatz das Sicherheitsbewußtsein vieler Beschäftigter positiv. Verstöße gegen im Betrieb anerkannte Sicherheitsregeln erlaubt sich mancher Beschäftigte seltener. Den Hinweisen und Weisungen der Vorgesetzten nach Einhaltung von Sicherheitsregeln wird in höherem Umfang nachgekommen. Unordnung und Sorglosigkeit – häufige Ursachen für Gefahren und Unfälle – verringerten sich. Das Argument der Nicht-Beschaffbarkeit sicherer Ausrüstungen als Ausrede für fehlendes Wollen kann nicht mehr angewendet werden.

Ein anderer Aspekt der Arbeitsmarktsituation ist der drastische Personalabbau. In vielen Arbeitsbereichen kommt es dadurch für die verbleibenden Arbeitnehmer mitunter zu neuen Belastungen und zum Teil neuen Gefährdungen, weil zusätzliche und neue Aufgaben übernommen werden müssen, die zumindest zu Anfang subjektiv als Überbelastung empfunden werden und zu psychischen Fehlbeanspruchungen führen können.

Die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern führt zur Abwanderung junger und hochqualifizierter Arbeitnehmer in die alten Bundesländer, dies kann zum Mangel an Fachkräften führen, auch zur Verringerung des durchschnittlichen arbeitsschutzbezogenen Qualifikationsniveaus und des durchschnittlichen Sicherheitsbewußtseins der verbleibenden Arbeitnehmer.

Spezifische Arbeitsschutz-Probleme gibt es teilweise bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Obwohl diese durch die Arbeitsämter genehmigt werden müssen und obwohl mit dem Antrag eine Beschreibung der Tätigkeit für jeden einzelnen Arbeitnehmer erfolgen muß, gibt es Fälle, wo die Arbeitsaufgaben die erworbenen Fähigkeiten übersteigen bzw. die physischen und psychischen Leistungsvoraussetzungen der ABM-Kräfte überfordern. Es hat z. B. Fälle gegeben, wo Frauen mit Abrißarbeiten beschäftigt wurden oder wo Ungerlernte an der Demontage von Chemieanlagen mitarbeiteten. Auch in der Bauwirtschaft traten Sicherheitsprobleme auf, wenn Ungerlernte sowie Arbeitnehmer aus artfremden Berufen eingesetzt wurden.

Innerbetriebliche Organisation des Arbeitsschutzes

In den meisten Unternehmen wurden die vor der Wende bestehenden Sicherheitsinspektionen personell verändert, reduziert, aufgelöst oder umgebildet. Die personelle Zusammensetzung und die Unterstellungen änderten sich. Vielfach wurden den Struktureinheiten zusätzliche Aufgaben, z. B. für den Umweltschutz, übertragen. Dieser Wandel wurde jedoch relativ rasch bewältigt. In 90% der untersuchten Unternehmen waren zum Jahresende 1991 wieder arbeitsfähige Sicherheitsabteilungen vorhanden oder Sicherheitsfachkräfte eingestellt. Überbetriebliche Sicherheitsdienste werden zur Zeit nur in geringem Umfang in Anspruch genommen. Bei der Mehrzahl der Unternehmen wurden Sicherheitsbeauftragte bestellt und Arbeitsschutzausschüsse gegründet. Die Mitwirkung der Beschäftigten im Arbeits- und Gesundheitsschutz erfolgt über den Betriebsrat, den Arbeitsschutz-Ausschuß und die Sicherheitsbeauftragten, bisher jedoch kaum über die Gewerkschaften. Innerbetriebliche Kontrollen vor Ort erfolgen vor allem in Form von Begehungen. Daraus resultieren meist Mängelprotokolle mit Vorschlägen zur Mängelbeseitigung. Die Unterweisungen der Beschäftigten erfolgen in der überwiegenden Anzahl der Betriebe regelmäßig, entsprechend den Anforderungen. Allerdings ist die Qualität der Unterweisungen vielfach nicht hinreichend. Die Möglichkeiten der Stimulierung und Motivierung der Arbeitnehmer für den Arbeits- und Gesundheitsschutz, z. B. durch Sicherheitszirkel, Sicherheitswettbewerbe oder Prämiensysteme, werden nur ungenügend genutzt.

Kenntnis und Durchsetzung des Vorschriften- und Regelwerkes

Die Durchsetzung des Arbeitsschutzrechts hängt unter den gegebenen Bedingungen von den wirtschaftlichen, finanziellen, personellen und organisatorischen Voraussetzungen in den Betrieben ab. Dabei ist die Durchsetzung in größeren Betrieben meist besser als in den Klein- und Mittelbetrieben (vor allem in neugegründeten Handwerksbetrieben).

Die Mehrzahl der Führungskräfte in den größeren Betrieben, z. B. die Geschäftsführer und die Technischen Leiter, verfügen über Grundkenntnisse des Arbeitsschutz-Vorschriften- und -Regelwerks, und sie kennen die wichtigsten Arbeitsschutzgesetze und -vorschriften. Die Kenntnisse nehmen jedoch in Richtung der unteren Führungsebene ab. Viele Führungskräfte der unteren Ebene, z. B. manche Meister, verfügen nicht über hinreichende Kenntnisse zum geltenden Arbeitsschutz-Recht. Ursache hierfür ist u. a., daß das erforderliche Schriftgut in vielen Betrieben noch nicht in einer hinreichenden Anzahl von Exemplaren vorhanden ist. Verordnungen, z. B. die Gefahrstoffverordnung, das Chemikaliengesetz, die Arbeitsstättenverordnung, fehlen zum großen Teil ganz. Dennoch werden die Kenntnisse der Fachkräfte für Arbeitssicherheit zum überwiegenden Teil als recht gut eingeschätzt. In den produktionsvorbereitenden Bereichen (d. h. in den Konstruktionsabteilungen, in der Erzeugnisentwicklung, in der Planung) sind die sicherheitsrelevanten Normen (DIN, VDE), Technischen Regeln und Richtlinien (z. B. ZH 1) im wesentlichen bekannt. Von vielen Betroffenen in den Betrieben werden das Arbeitsschutzrecht und das Vorschriften- und Regelwerk als unübersichtlich, als schwer überschaubar bezeichnet.

Vorhandene betriebliche Regelungen (z. B. Betriebsanweisungen) bleiben größtenteils vorerst bestehen und werden angewendet. Ihre Überarbeitung sollte schrittweise und mit Bedacht erfolgen, um Verunsicherungen zu vermeiden. Vergleicht man das Vorschriften- und Regelwerk mit den Arbeitsschutz-Vorschriften der ehemaligen DDR bezüglich der einzelnen Inhalte, so stellt man viele Übereinstimmungen und nur wenige und relativ geringe Unterschiede fest.

Aus dieser Tatsache heraus ist es auch zu verstehen, daß in den Betrieben die meisten Forderungen der neuen Vorschriften im wesentlichen eingehalten werden, darunter auch die Übergangsregelungen gemäß Einigungsvertrag zum Bestandsschutz überwachungspflichtiger Anlagen. Bei einigen Forderungen der Vorschriften ist die Nichteinhaltung durchaus nicht neu. In den Betrieben der ehemaligen DDR wurden viele Vorschriften des Gesundheits- und Arbeitsschutzes nicht eingehalten, dies teilweise mit, teilweise ohne Ausnahmegenehmigungen. Vor allem betrifft dies arbeitshygienische Forderungen. Die Defizite gilt es,

schrittweise abzubauen. Versucht man, die Einhaltung des Vorschriften- und Regelwerks in Betrieben unterschiedlicher Größe zu vergleichen, so stellt man fest, daß in den Kleinbetrieben, insbesondere Handwerksbetrieben, die aus eigener Kraft, ohne Unterstützung eines westdeutschen Partners entstanden sind, die Bedingungen im Durchschnitt schlechter sind. Dies resultiert auch daraus, daß für Betriebe solcher Größenordnung vielfach noch keine sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung gewährleistet ist. Ausnahmen bilden hier die Betriebe der Maschinenbau- und Kleineisenindustrie-Berufsgenossenschaft in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Sicherheitsniveau der Erzeugnisse, der Arbeitsmittel und Arbeitsstätten

Das Sicherheitsniveau der Erzeugnisse, der Arbeitsmittel und Arbeitsstätten ist sehr unterschiedlich. Es hängt stark von der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen ab. Für die Erzeugnisse wird von rund einem Drittel der befragten Betriebe angegeben, daß das Sicherheitsniveau erhöht werden konnte, z. B. durch Übernahme der Produktion von Erzeugnissen aus den alten Bundesländern, die bereits über das GS-Zeichen verfügten, durch Neu- oder Weiterentwicklung der eigenen Erzeugnisse, durch Verwendung hochwertigerer Werkstoffe oder durch Verbesserung der Herstellungs- und Prüfverfahren, z. B. durch kontrollierte Wärmebehandlung von Schmiedeerzeugnissen.

Der Ausgangszustand bei den Arbeitsmitteln und Arbeitsstätten in den Betrieben der ehemaligen DDR war im allgemeinen schlechter. Fehlende Investitionen und mangelhafte Instandhaltung hatten vielerorts zu desolaten Verhältnissen geführt. Nahezu für die Hälfte der befragten Betriebe wurde eingeschätzt, daß in den zurückliegenden Monaten Veränderungen bei einem Teil der Arbeitsmittel und Arbeitsstätten erfolgten, die eine Erhöhung des Sicherheitsniveaus und eine Reduzierung der Belastungen für die Beschäftigten mit sich brachten.

Vorrangig erfolgte dies

- durch Aussonderung alter und Anschaffung neuer Maschinen und Transportmittel, z. B. Gabelstapler,
- durch den Einsatz von Kleinmechanisierungsmitteln, z. B. Hebehilfen für Fässer, Bolzensetzgeräte, Kleinbagger,
- durch bauliche Veränderungen an Gebäuden, Verkehrswegen, Lagerflächen und gebäudetechnischen Anlagen, Einbau von Entstaubungsanlagen, Heizungs- und Lüftungsanlagen.

Verbesserungen ergaben sich auch durch den Einsatz von persönlichen Schutzausrüstungen mit höherer Schutzwirkung und besserem Tragekomfort. In wenigen Fällen verringerte sich das Sicherheitsniveau, z. B. dort, wo aus wirtschaftlichen Gründen kein Ersatz bzw. keine Modernisierung der Arbeitsmittel und Arbeitsstätten möglich war und wo der Verschleiß voranschritt. Das Sicherheitsniveau verringerte sich aber auch dort, wo Billigerzeugnisse (z. B. Landmaschinen oder Handwerkzeuge) angeschafft oder wo Arbeitsmittel aus zweiter Hand gekauft wurden, die in den alten Bundesländern bereits ausgesondert waren.

Exposition der Beschäftigten

Durch Verbesserungen der Sicherheit der Arbeitsmittel und Arbeitsstätten waren Veränderungen der Exposition der Beschäftigten festzustellen. Der deutliche Rückgang der Zahl der Exponierten ergab sich zwar in erster Linie aus dem Rückgang der Beschäftigten, dennoch kam es auch zum echten Abbau von Expositionen, z. B. beim Lärm in der Bauwirtschaft, etwa durch den Einsatz leiserer Druckluftwerkzeuge, leiserer Kompressoren, leiserer Bagger. Vibrationsbelastungen konnten nur in geringem Umfang reduziert werden, z. B. durch Stilllegung alter Kraftfahrzeuge.

Die Exposition gegenüber Gefahrstoffen verminderte sich in ca. 60% der Betriebe, vorwiegend durch Produktionseinstellung und Produktionsminderung bei solchen Produkten, Anlagen und Maschinen, von denen hohe Belastungen ausgingen. Die Exposition gegenüber Gefahrstoffen

konnte verringert werden – leider vorerst nur in relativ wenigen Arbeitsbereichen – auch durch Einsatz neuer Rückgewinnungsanlagen, Entstaubungsanlagen und Absauganlagen. Hier sind jedoch noch Anstrengungen und insbesondere Investitionen erforderlich, um Gefahren beim Umgang mit Lösemitteln, Ölen, Kühlschmierstoffen, Säuren oder Laugen, beim Auftreten von Stäuben oder Galvanikdämpfen oder beim Transport von Gefahrstoffen abzubauen. Im Jahr 1989 waren in den neuen Bundesländern 1,2% der Produktionsarbeiter hitzeexponiert und 0,1% kälteexponiert. Merkliche Veränderungen haben sich hier bis heute nicht ergeben. Aus der Industrie und dem Bergbau sind keine größeren Vorhaben zur Modernisierung der Klimatechnik bekannt. Gelegentlich führte das Bestreben zur Energieeinsparung im gewerblichen Bereich sogar zu Verschlechterungen. Dahingegen erfolgten z. B. in Banken, Hotels und Gaststätten, in Verkaufseinrichtungen, in Verwaltungen und in Einrichtungen des Gesundheitswesens umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der raumklimatischen Verhältnisse. Verringerungen der Exposition gegenüber mechanischen Gefährdungen konnten nur punktuell erreicht werden. Trotz des vermehrten Einsatzes moderner und sicherer Produktionsausrüstungen, trotz umfangreicher Sanierungsmaßnahmen an baulichen Anlagen der Arbeitsstätten und trotz der Verwendung von persönlichen Schutzausrüstungen mit verbesserter Schutzwirkung kam es im Durchschnitt für die Beschäftigten nicht zum durchgreifenden Abbau mechanischer Gefährdungen. Die Unfallrisiken blieben von ihrer Art her bestehen. Nach wie vor rangieren oberflächliche Verletzungen durch Schnitt, Stich, Riß und Quetschung sowie Verstauchungen, Verrenkungen und Knochenbrüche, z. B. durch Stürze, an vorderer Stelle bei den Unfällen. Verlagerungen gab es bei den Unfallgefährdungen bezüglich der Tätigkeiten, der Wirtschaftsbereiche und der Betriebsgrößen. So gingen die Gefährdungen beim Arbeiten an Maschinen weiter zurück, bei manuellen Tätigkeiten, bei Instandhaltungsarbeiten, bei Tätigkeiten im Baugewerbe stiegen sie deutlich an. In vielen Betrieben wurden die allgemeine Ordnung und Sauberkeit verbessert. Dringend erforderliche Instandsetzungsmaßnahmen an Maschinen und Einrichtungen wurden vorgenommen. Dadurch wurden Unfallquellen beseitigt. Die Sicherheit im innerbetrieblichen Transport und die Trittsicherheit erhöhten sich, z. B. durch bessere Fahr- und Gehwege. Belastungen durch körperliche Schwerarbeit wurden

durch Einsatz von Kleinmechanisierungsmitteln, z. B. handgeführte Maschinen, durch sichere Leitern, Aufstiege und Hubbühnen, durch neue Flurfördermittel und Kleinhebezeuge, durch Lastaufnahmemittel und Lastsicherungsmittel reduziert.

Auf dem Gebiet der Elektrosicherheit waren die Vorschriften der ehemaligen DDR im wesentlichen den bundesdeutschen Vorschriften vom Inhalt her gleich. Dennoch gibt es bei den vorhandenen elektrotechnischen Anlagen Schwachstellen, die nur schrittweise abgebaut werden können. Umrüstungserfordernisse sind z. B.

- die Umstellung von TN- auf TT-Netze in der Landwirtschaft,
- die Beseitigung der Nutzung von Wasserleitungen als Erdungsleiter oder Schutzleiter,
- der Austausch der Aluminiumleiter durch solche aus Kupfer.

Neue elektrische Gefährdungen gibt es in Haus und Freizeit, z. B. durch den freien Verkauf von Schutzkontakt-Installationsmaterial. Weil der private Bereich durch verhaltensbeeinflussende Maßnahmen schwer zu erreichen ist, sollte konsequent auf den Einbau von Fehlerstrom-Schutzschaltern in häusliche Steckdosenstromkreise hingewirkt werden.

Psychische Belastungen für die Beschäftigten resultieren aus den tiefgreifenden Strukturveränderungen in der Wirtschaft, aus der häufig drohenden Arbeitslosigkeit, zum anderen aus Mängeln in der Arbeits- und Organisationsgestaltung. Etwa 40% der befragten Unternehmen schätzen die psychische Belastung für bestimmte Beschäftigtengruppen als bedeutsam ein. Bei 25% nahmen die psychischen Belastungen zu (z. B. psychische Ermüdung, psychische Sättigung, Streß oder Monotonie). Dies führte zu Leistungs- und Motivationsverlusten. Solche psychologische Probleme häuften sich

- bei rechnergestützten Arbeitsplätzen und bei Bürotätigkeiten generell,
- bei monotonen Arbeitsanforderungen,
- bei kurzzyklischen Arbeiten mit hohem Wiederholungsgrad,
- bei Arbeiten unter Zeitdruck,

- bei Tätigkeiten mit hohen sozialen Anforderungen, z. B. bei der Kundenberatung.

Sicherheitsarbeit im außerbetrieblichen Bereich

Staatliche Aufsichtsbehörden sind in allen neuen Bundesländern eingerichtet, nachdem dieser Schritt zuletzt in Sachsen zum 1. Oktober 1991 vollzogen wurde. Insgesamt bestehen jetzt in den neuen Ländern 24 Gewerbeaufsichtsämter und zwei Amtsaußenstellen (letztere in Sachsen) sowie vier Landesinstitute für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Nur in Mecklenburg-Vorpommern wurde kein derartiges Institut gegründet. Die erforderliche Leistungsfähigkeit ist noch nicht bei allen Ämtern und Instituten erreicht, dies auch deshalb, weil noch nicht alle bestätigten Stellen besetzt sind.

Die Mitarbeiter der Ämter sind um schnelle, unmittelbare Kontaktaufnahme mit jedem Unternehmen im Zuständigkeitsbereich bemüht. Verbindungen zu allen bestehen noch nicht, sind auch zur Zeit kaum erreichbar, da täglich neue Betriebe gegründet werden. Der Betreuungsgrad differiert je nach Anzahl und Branchenvielfalt der im Aufsichtsbezirk vorhandenen Unternehmen recht stark. In einem Brandenburger Aufsichtsbezirk betrug z. B. der Anteil der bereits einmal revidierten Unternehmen im Handel ca. 10%, in der Chemie- und Keramikindustrie 80% (Stand November 1991). Von seiten der gewerblichen Berufsgenossenschaften sind technische und arbeitsmedizinische Dienste branchen- und flächendeckend wirksam. Es handelt sich um 30 Berufsgenossenschaften mit über 60 Niederlassungen. Die wenigen, nicht in den neuen Ländern ansässigen, Berufsgenossenschaften werden durch andere Berufsgenossenschaften mit vertreten. Außerdem sorgen 30 Zentren des Berufsgenossenschaftlichen Arbeitsmedizinischen Dienstes (BAD) für die Betreuung der Erwerbstätigen. Drei weitere BAD sind geplant. Diese Zentren sind über alle fünf Länder verteilt und entsprechend dem westdeutschen Standard ausgestattet.

Die Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Berlin, zuständig für alle neuen Länder und die dort vorhandenen ca. 27.000 Betriebe, ist eben-

falls flächendeckend präsent und verfügt über einen arbeitsfähigen Technischen Aufsichtsdienst.

Auch die Gemeindeunfallversicherungsverbände sind überall vertreten. Ihre Niederlassungen müssen jedoch personell noch ausgebaut werden, um genügend wirksam werden zu können.

Es wird allgemein eingeschätzt, daß die staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsdienste bereits nach kurzer Zeit zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit gefunden haben. Nach übereinstimmenden Erfahrungen beider Dienste sind auch die Unternehmen in der Regel kooperationsbereit und an Informationen über Arbeitsschutzvorschriften, an Beratungen u. ä. sehr interessiert.

Summarisch gesehen kann hinsichtlich der Etablierung und der Wirksamkeit der Aufsichtsdienste von einem wesentlichen Schritt in Richtung Normalität gesprochen werden. Befragungen von Unternehmen belegen, daß mehr als 50% von ihnen Kontakte zur Gewerbeaufsicht haben. Kontakte zur Berufsgenossenschaft wurden von mehr als 75% der Befragten angegeben. Neben den staatlichen und den berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsdiensten haben sich in den neuen Ländern Technische Überwachungsorganisationen und andere Dienstleistungseinrichtungen gebildet.

In jedem Land existiert ein Technischer Überwachungsverein (TÜV). Die fünf Vereine verfügen zusammen über ca. 40 Niederlassungen. Daneben bieten Überwachungsvereine aus den Altbundesländern Leistungen an; sie stehen zum Teil in Kooperation mit den neu gegründeten Einrichtungen. Auch Fusionen werden erwogen oder sind bereits vollzogen worden, z. B. der TÜV Bayern-Sachsen.

Außer den Technischen Überwachungsorganisationen gibt es in den neuen Ländern derzeit mehr als 70 Einrichtungen mit arbeitsschutzbezogenen Leistungsangeboten. Diese bieten u. a. Emissions- und Immissionsmessungen, Gutachten, Beratung oder die Ausführung von Schutzmaßnahmen, den Vertrieb von Meßgeräten u. ä. an. In der Tendenz ist ihre Inanspruchnahme zunehmend.

Referenten-, Tagungs- und Diskussionsleitung

Walter Baer, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Direktion Gesundheit und Sicherheit, Brüssel

Dr. Dieter Fischbach, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Klaus Hinne, Vorstandsvorsitzender des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften, St. Augustin

Peter König, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Forschungsinstitut, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Kurt Kreizberg, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln

Dr. Karl Kuhn, Bundesanstalt für Arbeitsschutz, Dortmund

Heinz Partikel, Schwalbach

Dr. Dieter Uhlig, Bundesanstalt für Arbeitsschutz, Außenstelle Dresden

Bruno Zwingmann, Deutscher Gewerkschaftsbund, Abt. Umwelt und Gesundheit, Düsseldorf

Reihe "Gesprächskreis Arbeit und Soziales"

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 1
Ausländer im vereinten Deutschland – Perspektiven der Ausländerpolitik
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 2
Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 3
Zuwanderungspolitik der Zukunft
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 4
Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 5
Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 6
Multikulturelle Gesellschaft – Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung?
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 7
Ursula Mehrländer, Günther Schultze
Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland – Fakten Argumente, Vorschläge

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 8
Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 9
Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 10
**Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher
Interessenvertreter in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 11
**Der ostdeutsche Maschinenbau – Wege zur internationalen Wett-
bewerbsfähigkeit**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 12
Flüchtlingsbewegungen und das Recht auf Asyl

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 13
**Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik
– Eine dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 14
**Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asyl-
politik – Vergleich mit europäischen Ländern**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 15
**Fremdenfeindlichkeit und Gewalt – Ursachen und Handlungsper-
spektiven**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 16
**Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik
Deutschland – Die neuen Richtlinien der Europäischen Gemein-
schaften –**

Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:
Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung
Godesberger Allee 149
W-5300 Bonn 2