Der schmale Grat zwischen Entbürokratisierung und Arbeitsschutz

Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung





Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn Druck: in puncto druck+medien gmbh, Bonn

Juni 2004

ISBN 3-89892-285-5

Der schmale Grat zwischen Entbürokratisierung und Arbeitsschutz

Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung

Stellungnahme des Arbeitskreises Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung Zusammenfassung der Ergebnisse der Sitzung vom 31. März 2004 Working Paper des Instituts für Wirtschafts- und Politikforschung (IWP) Richter & Schorn

<u>Inha</u>	<u>lt</u> :	Seite
Vorv	vort	1
	fehlungen des Arbeitskreises Mittelstand f einen Blick	2
1. 1.1	Einführung	<mark>3</mark> ıg3
	 ⇒ Inflexibilität der Arbeitsstättenverordnung ⇒ Hohe Anzahl an Detailvorschriften ⇒ Verwirklichung des Arbeitnehmerschutzes in der Arbeitsstättenverordnung 	4
1.2	Novellierung der Arbeitsstättenverordnung	5
	 ⇒ Grundlage der Novellierungsinitiative ⇒ Stand des Gesetzgebungsverfahrens 	5 6
2.	Die Empfehlungen des Arbeitskreises Mittelstand	7
	 ⇒ Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung zum Abbau überflüssiger Regulierungen nutzen	9 10

Vorwort

Niemand wird daran zweifeln, dass zum Schutze von Arbeitnehmern in den Betrieben verbindliche Regelungen erforderlich sind. Arbeitsbedingte Erkrankungen oder gar Unfälle stören betriebliche Abläufe und führen schließlich zu einer Belastung der sozialen Sicherungssysteme.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Arbeitssicherheit und der Gesundheitsschutz in den Betrieben durch eine vor rund 30 Jahren geschaffene Verordnung geregelt.

Wer ist noch nicht mit ihnen in Berührung gekommen, den Vorschriften zum Abstand des Schreibtisches zum Fenster, der Ausführung von Abfallbehältern oder auch der Ausgestaltung von Toilettenräumen?

Gerade in kleinen und mittleren Unternehmen führte das nahezu undurchdringbare Dickicht von Verordnungen, Richtlinien und Regeln zu hohen Kostenbelastungen.

Im Rahmen ihrer im Juli 2003 vorgestellten Initiative "Bürokratieabbau" hat es sich die Bundesregierung zur Aufgabe gemacht, die bisher bestehenden Vorschriften der Arbeitsstättenverordnung auf den Prüfstand zu stellen und deutlich zu vereinfachen.

Ziel der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung ist die Reduzierung der aus ihr resultierenden Belastungen vor allem in mittelständischen Unternehmen. Der Arbeitskreis Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich daher auf seiner Sitzung im März 2004 aus aktuellem Anlass mit den Fragen des Arbeitsschutzes im Allgemeinen und der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung im Speziellen auseinandergesetzt. Im Zentrum der Diskussion standen neben der Notwendigkeit einer generellen Neuordnung des Arbeitsschutzes vor allem auch die mittelstandsbezogenen Konsequenzen einer Novellierung der Arbeitsstättenverordnung. Die grundlegenden Aspekte einer gesetzlichen Definition von Arbeitsschutzzielen, der Konkretisierung dieser Schutzziele durch den "Ausschuss für Arbeitsstätten", sowie der organisatorischen Ausgestaltung dieses Ausschusses, wurden in Bezug auf ihre Konsequenzen für den Mittelstand erörtert und in die vorliegenden Empfehlungen des Arbeitskreises überführt.

Als ein wichtiges politisches Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich der Staat – wie in so vielen Bereichen – auch aus dem Arbeitsschutz zurückzieht. Damit einher geht eine Stärkung der Selbstverwaltung der beteiligten Gruppen, in deren Zentrum der neu zu schaffende "Ausschuss für Arbeitsstätten" steht.

Die Gefahr ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass dieser Ausschuss erneut ein umfangreiches neues untergesetzliches Regelwerk schaffen könnte, womit die ursprüngliche Vorgabe einer Deregulierung konterkariert würde.

Des weiteren sieht die neue Regelung ein hohes Maß an *Flexibilität* vor. Diese Flexibilität soll durch Zielvorgaben realisiert werden. Vor allem KMU sollen dabei die Möglichkeit erhalten, die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsschutzes an die Erfordernisse und Möglichkeiten des eigenen Unternehmens anzupassen.

Bei allen Reformbemühungen dürfen Flexibilisierung und Entbürokratisierung nicht zu einer Niveauabsenkung des Arbeitschutzes führen. Flexibilisierung beinhaltet auch immer die Gefahr einer machtorientierten Auseinandersetzung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, bei der elementare Arbeitsschutzziele zu Ungunsten der Beschäftigten auf der Strecke bleiben könnten. Der schmale Grat zwischen Bürokratie und Arbeitsschutz, Flexibilität und Rechtssicherheit, kann nur dann eingehalten werden, wenn alle Akteure das Ziel einer Entlastung der Unternehmen und Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer vor Augen haben.

Der schmale Grat zwischen Entbürokratisierung und Arbeitsschutz

Empfehlungen des Arbeitskreises Mittelstand

...auf einen Blick

- Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung sollte zum Abbau überflüssiger und nicht mehr zeitgemäßer Vorschriften im technischen Arbeitsschutz genutzt werden. Durch diese Reduzierung der Regulierungsdichte wird der Blick der Unternehmen wieder auf die Schutzziele der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer gelenkt. Eine Absenkung des Schutzniveaus ist den derzeitigen Entwürfen zur Arbeitsstättenverordnung zufolge nicht zu erwarten.
- Durch die gesetzliche Fixierung von Zielen des Arbeitsschutzes ist ein starker Anstieg des Beratungsbedarfs vor allem mittelständischer Unternehmen in Fragen des Arbeitsschutzes zu erwarten. Diesem Bedarf ist durch die Sicherstellung verfügbarer Beratungskapazitäten Rechnung zu tragen.
- 3. Die Diskussion über den Arbeitsschutz sollte auch in den Unternehmen forciert werden. Auf diesem Wege ließe sich das spezifische Know-how der Belegschaft in Belangen des Arbeitsschutzes nutzen. Die Betriebsräte erscheinen - sofern im Unternehmen vorhanden - als geeignete Institution, die Kommunikation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Fragen des Arbeitsschutzes zu unterstützen. Durch die aus diesem Prozess erwachsene Möglichkeit einer arbeitsplatzspezifischen Umsetzung des Arbeitsschutzes sind in den Betrieben ein geringerer Ressourcenverbrauch für Maßnahmen des Arbeitsschutzes und damit zugleich Effizienzgewinne zu erwarten.
- 4. Die Stärkung der Selbstverwaltung durch die Einrichtung des Ausschusses für Arbeitsstätten wird vom Arbeitskreis Mittelstand unter bestimmten Umständen begrüßt. Durch die Einbeziehung der am Arbeitsschutz beteiligten gesellschaftli-

- chen Gruppen und Fachvertreter kann arbeitsschutzrechtliches Know-how aus der Praxis in den Ausschuss einfließen. Zugleich kann auf diesem Wege die Akzeptanz der vom Ausschuss zu erarbeitenden Technischen Regeln bei Unternehmern und Arbeitnehmern gesteigert werden.
- 5. Die Entsendung von Vertretern des Mittelstandes in den Ausschuss ist nach den derzeit diskutierten Entwürfen zur Arbeitsstättenverordnung nicht vorgesehen. Zudem muss die Beteiligung des Mittelstandes an den personellen Restriktionen der KMU scheitern. Der Arbeitskreis Mittelstand empfiehlt daher die institutionelle Berücksichtigung der Interessen des Mittelstandes. Durch die Einführung von Testphasen für Technische Regeln, die mit einer Evaluation der praktischen Erfahrungen des Mittelstandes mit diesen Regeln schließen, ist eine solche Berücksichtiauna der Interessen des Mittelstandes auch ohne die Entsendung eigener Vertreter in den Ausschuss möglich. Nur Regeln, die in dieser Testphase ihre Mittelstandstauglichkeit bewiesen haben, sollen in das System des gesetzlichen Arbeitsschutzes in Deutschland Eingang finden.
- 6. Die Auswahl der gesetzlichen Zielvorgaben, die durch Technische Regeln konkretisiert werden, sollte nach Maßgabe ihres Gefährdungspotenziales für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer erfolgen. Gesetzliche Zielvorgaben, die ein hohes Gefährdungspotenzial für Arbeitnehmer aufweisen, sollten durch den Ausschuss für Arbeitsstätten durch Technische Regeln konkretisiert werden. Zielvorgaben, die lediglich ein geringes Gefährdungspotenzial aufweisen, sollten in Verantwortung der Unternehmen im jeweiligen Betrieb umsetzbar sein.

1. Einführung

Die Diskussion um Entbürokratisierung und Entlastung der Unternehmen fokussiert sich häufig auf einzelne Felder, wie z.B. das Steuerrecht, Meldungen zur Sozialversicherung oder den Erhalt einer Baugenehmigung. Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass in diesen Fällen ein Verfahren - sei es in Form einer Meldung, Erklärung oder einer Genehmigung – unvermeidlich ist. Dies schließt dann in Folge auch den Kontakt mit einer Behörde sowie die Notwendigkeit ein, sich mit den entsprechenden Vorschriften zu befassen. Anders sieht es im Arbeitsschutz aus. Hier hat der Unternehmer zunächst einmal nur die Verpflichtung, die Vorschriften arbeitsschutzrechtlicher Regelwerke zu befolgen, ohne dass dessen Vorkehrungen von einer Behörde oder der Berufsgenossenschaft "genehmigt" werden müssen.

Dennoch darf die aus arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen resultierende Belastung nicht unterschätzt werden. Zwar rangiert der Arbeitsschutz in Bezug auf die Belastung von Unternehmen hinter Steuern und Sozialversicherungen, jedoch muss es nachdenklich stimmen, wenn über 70 % der Unternehmen in einer Befragung des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn angeben, die Belastung im Feld Arbeitsrecht/-schutz sei in den letzten fünf Jahren gestiegen bzw. stark gestiegen. Dabei spielen unter anderem die Vorschriften über Räume und Arbeitsmittel z.B. in Form der Arbeitsstättenverordnung eine wichtige Rolle, die von rund 53 % der Befragten als hoch bzw. sehr hoch belastend beurteilt werden.

Die Gründe für dieses Belastungsempfinden sind ebenso vielfältig, wie auch der Arbeitsschutz insgesamt ein weites Spektrum an Regelungen aufweist. Um einerseits sich nicht in technischen Einzelfragen zu verlieren und andererseits aber dennoch die grundlegenden Probleme im Arbeitsschutz nicht nur

im abstrakten Raum zu erörtern, soll sich im Folgenden – nicht zuletzt aus politisch aktuellem Anlass – die Diskussion an der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung orientieren. Dies erscheint auch deshalb zielführend, weil das Thema anhand dieser Novelle stellvertretend für andere arbeitsschutzrechtliche Regelwerke aufgearbeitet werden kann.

1.1 Ursachen der Belastungen des Mittelstandes durch die Arbeitsstättenverordnung

Die Ursachen der aus der Arbeitsstättenverordnung resultierenden Belastungen lassen sich unterteilen in

- eine hohe Inflexibilität der gesetzlichen Regelungen bei der Umsetzung der arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben,
- einen hohen Detaillierungsgrad der Vorschriften und
- Regulierungen, die nur einen geringen Bezug zu den Schutzbedürfnissen der Arbeitnehmer aufweisen.

□ Inflexibilität der Arbeitsstättenverordnung

Die geringe Flexibilität der Regulierungen bei Umsetzung des Arbeitsschutzes nach Maßgabe der Arbeitsstättenverordnung verursachen vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen überdurchschnittlich hohe Kosten. Zurückzuführen ist die relativ stärkere Belastung von KMU im Vergleich zu größeren Unternehmen auf das vielfach hohe Investitionsvolumen durch die Befolgung der Arbeitsstättenverordnung. So ist beispielsweise die bauliche Korrektur einer fehlenden Sichtverbindung der Pausenräume nach außen, wie sie nach der geltenden Arbeitsstättenverordnung verbindlich vorgeschrieben ist¹, mit Investitionskosten verbunden, die für mittel-

3

Vgl. § 7 Abs. 1 der aktuellen ArbStättV.

ständische Unternehmen erhebliche finanzielle Probleme bedingen können.

Zwar bietet die Arbeitsstättenverordnung den Unternehmen nach § 4 die Möglichkeit, sich durch schriftlichen Antrag bei der zuständigen Behörde von bestimmten Vorschriften der Arbeitsstättenverordnung befreien zu lassen²; dennoch wird von dieser Möglichkeit in der Praxis nur in geringem Ausmaß Gebrauch gemacht. Die Ursachen dieser geringen Inanspruchnahme der Ausnahmegenehmigungen können nicht zweifelsfrei identifiziert werden. Eine mögliche Erklärung dieses Phänomens kann in dem Risiko einer Ablehnung der Ausnahmegenehmigung durch die zuständige Behörde vermutet werden. Wird von den Unternehmen kein Antrag auf Ausnahmegenehmigung gestellt, so wird eine bewusste Zuwiderhandlung der Unternehmen gegen die Vorschriften der Arbeitsstättenverordnung der Arbeitsschutzverwaltung wahrscheinlich nicht bekannt und muss damit vom Unternehmen nicht zwingend korrigiert werden. Diese Verfahrensweise erscheint aus Sicht der Unternehmen vor allem dann von Vorteil, wenn die nicht befolgte Vorschrift keinen unmittelbaren Einfluss auf die Sicherheit oder Gesundheit der Arbeitnehmer aufweist und somit keine Schadensersatzklagen der Arbeitnehmer oder staatliche Sanktionen zu erwarten sind³. Dies bedeutet nicht, dass die Unternehmen Bestimmungen zum Arbeitsschutz in Gänze ablehnen. Vielmehr differenzieren Unternehmer zwischen - ihrer Ansicht nach - wichtigen Schutzvorkehrungen und nicht unbedingt erforderlichen Vorschriften.

Der Kommentar von Landmann/Rohmer beschreibt die theoretisch existente Möglichkeit, sich durch schriftlichen Antrag von nahezu allen Regelungen ArbStättV befreien zu lassen. Vgl. Landmann/Rohmer, Stand Mai, 2003, 660, 36i.

Beispielhaft sei auf einen Verstoß des Unternehmers gegen die vorgeschriebene Anzahl und konkrete Anordnung der vorzuhaltenden Toilettenanlagen nach § 37 ArbStättV ver-

Die hohe Anzahl der Detailvorschriften in der Arbeitsstättenverordnung und in den zugehörigen ASR erschwert die Information der Unternehmen über die umzusetzenden Vorschriften im Arbeitsschutz. Zwar stellen die Innungen und Berufsgenossenschaften den ihnen angeschlossenen Unternehmen zahlreiche branchenspezifische Informationen zur Verfügung, dennoch werden aufgrund der umfangreichen Regulierungen in diesem Bereich und dem daraus erwachsenden intensiven Informationsbedarf vor allem in mittelständischen Unternehmen personelle Ressourcen gebunden. Während in größeren Unternehmen die Fachkraft für Arbeitssicherheit als beratende Institution wertvolle Hilfestellungen bei der Umsetzung der Arbeitsstättenverordnung bieten kann, ist in KMU bei Wahl des "Unternehmermodells"4 der Unternehmer selbst für die sicherheitstechnische Betreuung seines Betriebes zuständig. Dieser zusätzliche zeitliche Aufwand des Unternehmers in KMU steht für Aufgaben des Kerngeschäftes nicht zur Verfügung und hat somit auch unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf das Unternehmen. Auch die Bestellung eines externen Dienstes ist für KMU nicht immer eine befriedigende Alternative, da diese keinen Bezug zum Betrieb hat und dementsprechend eine nur geringe Problemlösungsbereitschaft mitbringt.

Der hohe Detaillierungsgrad der Arbeitsstättenverordnung manifestiert sich dabei häufig auch in scheinbar willkürlich festgelegten Grenzziehungen. Beispielhaft sei auf die vorgeschriebene lichte Höhe von Arbeitsräumen⁵, die zuträgliche Raumtemperatur⁶ oder

Das Unternehmermodell gestattet in Kleinbetrieben die Wahrnehmung der Aufgaben der Fachkraft für Arbeitssicherheit durch den Unternehmer. Die Definition eines Kleinbetriebes wird von den jeweils zuständigen Berufsgenossenschaften unterschiedlich festgelegt.

^{§ 23} Abs. 2 ArbStättV schreibt eine min. 2,5 m lichte Höhe der Decken bei einer Grundfläche von bis zu 50 m², min. 2,75 m bei einer Grundfläche zwischen 50 und 100 m², min.

die maximal zulässige Lärmbelastung⁷ verwiesen.

Verwirklichung des Arbeitnehmerschutzes in der Arbeitsstättenverordnung

Verbunden mit den in der Arbeitsstättenverordnung fixierten Grenzziehungen ist die Einschätzung der Unternehmen, dass viele Vorschriften der Arbeitsstättenverordnung nicht dem Schutz der Arbeitnehmer dienen, respektive überflüssig sind. Als Beispiel einer solchen Regulierung kann etwa die ASR 25/1 über die Ausgestaltung der Sitzflächen von Sitzgelegenheiten am Arbeitsplatz dienen. Die Bezugstoffe gepolsterter Sitzgelegenheiten, so schreibt es die ASR "Sitzgelegenheiten" explizit vor, müssen luftdurchlässig sein⁸. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer wird von den Unternehmen bezweifelt.

1.2 Novellierung der Arbeitsstättenverordnung

Grundlage der Novellierungsinitiative

Anstoß der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung waren die vom Rat der Europäischen Union erlassenen Richtlinien 89/654/EWG, 92/58/EWG sowie 92/57/EWG

3 m bei Grundfläche von 100 bis 2000 m² und schließlich min. 3,25 m bei einer Grundfläche von über 2000 m² vor. Ebenso dezidierte Vorschriften zur lichten Deckenhöhe finden sich jeweils in den gesetzlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der Pausenräume, Bereitschaftsräume, Umkleideräume und Waschräume.

Teil B. In diesen Richtlinien sind verbindliche Mindeststandards für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Arbeitsstätten und auf ortsveränderlichen Baustellen definiert. Diese Mindestvorschriften sind von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen.

Die europäischen Richtlinien verfolgen im Gegensatz zur aktuell in Deutschland geltenden Arbeitsstättenverordnung eine Regelungssystematik, nach der Schutzziele und allgemein gehaltene Anforderungen, aber keine detaillierten Verhaltensvorgaben festgelegt werden. An dieser Systematik orientieren sich ebenfalls die bislang von Bundesregierung und Bundesrat vorgelegten Entwürfe einer novellierten Arbeitsstättenverordnung für Deutschland. Mittels der Definition von gesetzlich fixierten Zielvorgaben soll den Unternehmen ein größerer Handlungsspielraum bei der konkreten Umsetzung des Arbeitsschutzes in den Betrieben eingeräumt werden. Dieser Handlungsspielraum gestattet den Unternehmen die Anpassung des Arbeitsschutzes an die konkreten Erfordernisse und Rahmenbedingungen des einzelnen Betriebes.

Zudem verfolgt die Bundesregierung mit der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung das Ziel einer Reduzierung der bürokratiebedingten Belastungen insbesondere in mittelständischen Unternehmen⁹. Neben dem deutlich verringerten Detaillierungsgrad der Regulierungen in den Novellierungsentwürfen von Bundesregierung und Bundesrat ist vor allem auch die Reduzierung der Anzahl der vormals 58 Paragraphen auf nunmehr 10 Einzelvorschriften als Zeichen der Bemühungen der Bundesregierung zum Abbau von Bürokratie zu werten. Die Reduzierung der Anzahl der Paragraphen geht bei genauerer Betrachtung jedoch nur scheinbar mit einer starken Redu-

5

⁶ Vgl. § 6 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit der ASR 6/1,3 "Raumtemperaturen", die beispielhaft eine Unterscheidung zwischen überwiegend sitzenden Tätigkeiten und Bürotätigkeiten mit jeweils differierenden Mindesttemperaturen vornimmt.

⁷ Vgl. § 15 Abs.1 der ArbStättV.

⁸ Siehe § 25 Abs. 1 ArbStättV in Verbindung mit ASR 25/1 "Sitzgelegenheiten".

Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung ist Bestandteil der im Juli 2003 beschlossenen "Initiative Bürokratieabbau", die den "Masterplan Bürokratieabbau" als Gesamtstrategie fortführt.

zierung der Regulierungsdichte einher. So wurden in den Novellierungsentwürfen eine Vielzahl der Regulierungen lediglich aus dem Verordnungstext in den umfangreichen Anhang übertragen.

⇒ Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Ein erster Entwurf zur Novellierung der Arbeitsstättenverordnung wurde im Mai 2003 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) erstellt. Auf Grundlage der Stellungnahmen zu diesem Entwurf von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, den Berufsgenossenschaften, sowie den im Arbeitsschutz tätigen Fachvertretern, wurde im September 2003 ein zweiter Entwurf erstellt und dem Bundesrat zur Beschlussfassung vorgelegt. Im Bundesrat wurden auf Betreiben des federführenden Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik, des Wirtschaftsausschusses und des Ausschusses für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung, 60 Korrekturwünsche zu einzelnen Formulierungen und Regelungen des BMWA Entwurfes vorgebracht. In der Sitzung des Bundesrates vom 28. November 2003 wurde weiterer Beratungsbedarf festgestellt und die Abstimmung über die Annahme des BMWA-Entwurfes von der Tagesordnung abgesetzt. Ebenfalls von der Tagesordnung genommen wurde in dieser Sitzung des Bundesrates ein vom Freistaat Bayern vorgelegter eigenständiger Entwurf zur Novellierung der Arbeitsstättenverordnung. Dieser Entwurf (im Folgenden: Entwurf des Bundesrates) wurde in

der Sitzung des Bundesrates vom 12. März 2004 nach geringfügigen Änderungen gemäß Artikel 80 Abs. 3 des Grundgesetzes der Bundesregierung zugeleitet. Am 26. Mai 2004 wurde schließlich ein modifizierter Entwurf des BMWA zur Novellierung der Arbeitsstättenverordnung vom Bundeskabinett beschlossen.

Es ergab sich somit die Situation, dass sich zwei Gesetzesinitiativen zur Arbeitsstättenverordnung parallel im Gesetzgebungsverfahren befanden. Zusammenfassend ist jedoch festzustellen, dass sich die inhaltlichen Differenzen der Entwürfe zur Novellierung der Arbeitsstättenverordnung von Bundesregierung und Bundesrat im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens verringert haben. Durch die weitere inhaltliche Annäherung des Entwurfs zur Arbeitsstättenverordnung der Bundesregierung vom Mai 2004 an den Entwurf des Bundesrates zeichnet sich bei der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung jetzt ein Kompromiss zwischen Bundesrat und Bundesregierung ab 10.

Da sich die nachfolgenden Darstellungen vornehmlich mit grundlegenden Aspekten der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung auseinandersetzen, wird terminologisch nicht zwischen den Entwürfen unterschieden, wenn auf die in beiden Entwürfen verfolgte Regelungssystematik der gesetzlichen Fixierung von Zielvorgaben im Arbeitsschutz abgestellt wird. Beziehen sich einzelne Ausführungen auf einen spezifischen Novellierungsentwurf, so wird auf diesen Umstand gesondert hingewiesen.

¹⁰ Eine Beschlussfassung oder Stellungnahme des Bundesrates zu diesem neuerlichen Entwurf der Bundesregierung lag bei Drucklegung der vorliegenden Ausarbeitungen noch nicht vor.

2. Die Empfehlungen des Arbeitskreises Mittelstand

Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung zum Abbau überflüssiger Regulierungen nutzen

Die aktuell geltende Arbeitsstättenverordnung geht in ihrer generellen Ausgestaltung auf das Jahr 1975 zurück. Einige dieser Konkretisierungen haben ihre Schutzfunktion für den Arbeitnehmer verloren, andere sind durch den technischen Fortschritt überflüssig oder sogar widersinnig geworden. Ein Beispiel mag diese von den Unternehmen zunehmend kritisierte Überregulierung im Bereich des Arbeitsschutzes verdeutlichen.

Im Rahmen des § 7 Abs. 3 der Arbeitsstättenverordnung zur Ausgestaltung künstlicher Beleuchtung wird die Nennbeleuchtungsstärke von Räumen für Datenverarbeitung und Büroräumen für technisches Zeichnen unterschieden¹¹. Da diese Trennung der Tätigkeiten Datenverarbeitung und technisches Zeichnen in Zeiten der computergestützten CAD Anwendungen nicht mehr aufrechterhalten werden kann, beschreibt die Arbeitsstättenverordnung für (mittlerweile) identische Tätigkeitsbereiche unterschiedliche einzuhaltende Nennbeleuchtungsstärken.

Durch die Einbeziehung solcher konkretisierenden Vorschriften in die Arbeitsstättenverordnung werden die Informationsbeschaffung der Unternehmen bezüglich der jeweils relevanten Vorschriften maßgeblich erschwert. Diese Überregulierung verstellt zudem den Blick auf den Sinn der Arbeitsstättenverordnung. Nicht die Befolgung abstrakter Regulierungen, sondern die Gewährleistung der Scherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer an ihrem Arbeitsplatz soll mittels der gesetzlichen Vorschriften gewährleistet werden.

¹¹ Vgl. ASR 7/3, Künstliche Beleuchtung.

Die Initiative zur Novellierung der Arbeitsstättenverordnung ist ausdrücklich zu begrüßen. Die aus der gesetzlichen Fixierung von Zielvorgaben resultierende Flexibilität im Arbeitsschutz wird vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen zu einer spürbaren Reduzierung der bürokratischen Belastungen führen. Da den Unternehmern zudem wieder eine größere Verantwortung im Arbeitsschutz zugewiesen wird, negiert der Arbeitskreis Mittelstand eine aus der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung resultierende Niveauabsenkung im Arbeitsschutz.

Beratungskapazitäten in der Arbeitsschutzverwaltung ausbauen

Die gesetzlichen Regelungen der aktuellen Arbeitsstättenverordnung weisen in Gestalt der ASR einen sehr hohen Detaillierungsgrad auf. Neben der Einschränkung der unternehmerischen Handlungsspielräume bedingt dieser hohe Detaillierungsgrad jedoch ebenfalls den Vorteil eines hohen Maßes an Rechtssicherheit für die Unternehmen.

Befolgt ein Unternehmen bei der Implementierung des Arbeitsschutzes im jeweiligen Unternehmen die ASR, so gilt die "Vermutungswirkung". Diese beschreibt die Annahme, dass ein Unternehmer bei Befolgung der ASR alle notwendigen Maßnahmen zur Implementierung des Arbeitsschutzes ergriffen hat. Die Vermutungswirkung bei Einhaltung der ASR gibt somit Rechtssicherheit für den Unternehmer in Fragen des Arbeits schutzes. Schadenersatzklagen der Arbeitnehmer oder staatliche Sanktionen sind bei Einhaltung der ASR ausgeschlossen. Gerade für KMU sind Schadensersatzklagen der Arbeitnehmer ein hohes betriebswirtschaftliches Risiko, das die finanzwirtschaftliche Situation des Unternehmens erheblich stören kann.

Die Novellierungsentwürfe von Bundesrat und Bundesregierung übertragen den Unter-

nehmern eine größere Verantwortung für die konkrete Umsetzung des Arbeitsschutzes im jeweiligen Betrieb. Diese Stärkung der Verantwortung der Unternehmen bedingt neben der Chance zur individuellen Anpassung des Arbeitsschutzes an die spezifischen Gegebenheiten des Betriebes jedoch ebenfalls eine Reduzierung der Rechtssicherheit auf Seiten der Unternehmen. Da gerade für KMU die Fehlinterpretation der Zielvorgaben ein existentielles Unternehmensrisiko bedeuten kann, werden diese verstärkte Anstrengungen unternehmen, bereits im Vorfeld einer Investition die Auslegung der Zielvorgaben durch die staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen in den eigenen Planungen zu berücksichtigen. Es ist somit ein starker Anstieg des Beratungsbedarfs der KMU in Fragen des Arbeitsschutzes anzunehmen.

In vielen Bundesländern haben die Arbeitsschutzverwaltungen der Gewerbeaufsicht, bzw. der Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz bereits in der Vergangenheit ihre Aktivitäten von einer vornehmlich kontrollierenden hin zu einer vermehrt beratenden Tätigkeit verlagert¹². Die positiven Resonanzen der Unternehmen auf die themenspezifischen "Schwerpunktaktionen" der Arbeitsschutzverwaltungen beweisen ihre hohe Kompetenz im Bereich der Beratung und Information von Unternehmen. Trotz der Ausweitung der Aktivitäten in diesem Segment durch die Arbeitsschutzverwaltung ist anzunehmen, dass die für die Beratung eingesetzten Ressourcen bei stark ansteigendem individuellen Beratungsbedarf nicht ausreichen werden.

Beispielhaft sei auf die Neuausrichtung der Aufgabendefinition der Arbeitsschutzverwaltung in NRW verwesen. "Der staatliche Auftrag im Arbeitsschutz lautet: informieren, beraten, überwachen. Diesen Dreiklang der nordrhein-wesfälischen Arbeitsschutzpolitik erfüllt die Arbeitsschutzverwal.

lischen Arbeitsschutzpolitik erfüllt die Arbeitsschutzverwaltung, indem sie ihren Gestaltungsauftrag gegenüber ihrem klassischen Überwachungsauftrag in den Vordergrund stellt." Siehe Landesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)/(2001): Wandel gestalten – gesünder arbeiten. Konzept für einen zukunftsorientierten Arbeitsschutz in NRW, S.

2.

Eine qualitativ hochwertige Beratung der Arbeitsschutzverwaltung kann Rechtssicherheit bei der Umsetzung des Arbeitsschutzes auf Seiten der Unternehmer und Arbeitnehmer herstellen und auf diesem Wege gerichtliche Streitigkeiten verhindern helfen. Hohe Relevanz besitzt de Möglichkeit zur Information über Fragen des Arbeitsschutzes ebenfalls für Berufsgruppen, die sich aus gewerblichen Gründen mit Fragen des Arbeitsschutzes auseinandersetzen. So müssen beispielsweise Architekten oder Ingenieure bei der Bearbeitung eines Bau- oder Konstruktionsauftrages arbeitsschutzrechtliche Restriktionen berücksichtigen. Ein unzureichendes Beratungsangebot würde diese Berufsgruppen in unverhältnismäßig starkem Ausmaß belasten.

\Rightarrow

Die Diskussion über den Arbeitsschutz in den Unternehmen fördern

Die gesetzlichen Zielvorgaben ermöglichen den Unternehmern einen größeren Gestaltungsspielraum bei der konkreten Umsetzung des Arbeitsschutzes. Neben der bereits angesprochenen Reduzierung der Rechtssicherheit bietet die novellierte Fassung der Arbeitsstättenverordnung den Unternehmen zugleich auch die Chance zur Nutzung arbeitsschutztechnischen Know-hows der Belegschaft. Auf diesem Wege ließen sich Regelungen zur Umsetzung des Arbeitsschutzes entwickeln, die das spezifische Gefährdungspotenzial einzelner Arbeitsplätze berücksichtigen.

Durch eine solche Ausgestaltung des Arbeitsschutzes könnten für den einzelnen Arbeitsplatz nicht notwendige Maßnahmen des Arbeitsschutzes vermieden und somit Ressourcen bei der Implementierung des Arbeitsschutzes eingespart werden. Sowohl Maßnahmen des Arbeitsschutzes, als auch die Produktionsprozesse ließen sich auf diesem Wege im Vergleich zur aktuellen Rechts-

lage effizienter gestalten. Eine an das jeweilige Unternehmen möglichst optimal angepasste Ausgestaltung des Arbeitsschutzes kann somit zum strategischen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten werden. Dazu muss in den Unternehmen nicht nur die Diskussion um den Arbeitsschutz intensiv mit allen beteiligten Gruppen geführt werden, sondern es sollte eine "Kultur des Arbeitsschutzes" im Unternehmen entwickelt werden.

Es empfiehlt sich den Unternehmen, die partnerschaftliche Diskussion des Arbeitsschutzes im Unternehmen zu forcieren und die Arbeitnehmer für dieses Thema zu sensibilisieren. Existiert im Unternehmen ein Betriebsrat, so kann dieser geeignet sein, das Gespräch zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern über den Arbeitsschutz zu fördern und gegebenenfalls zu moderieren. Sollte kein Betriebsrat im Unternehmen existieren, so können die von den Innungen und Berufsgenossenschaften bereitgestellten Informationsmaterialien und Handlungsempfehlungen als Grundlage einer Diskussion über den Arbeitsschutz dienen.

 Der Ausschuss für Arbeitsstätten ein Instrument zur Stärkung der Selbstverwaltung

Gesetzlich fixierte Zielvorgaben bergen die Möglichkeit einer Fehlinterpretation durch die Unternehmer. Da eine solche Fehlinterpretation die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer potenziell gefährden kann, sollen nach den Entwürfen von Bundesregierung und Bundesrat spezifische gesetzliche Zielvorgaben durch den Erlass so genannter "Technischer Regeln" konkretisiert werden. Diese Technischen Regeln sind zukünftig vom "Ausschuss für Arbeitsstätten" zu erarbeiten. Die Technischen Regeln sollen, analog zum Konzept der ASR, zur Begründung

der Vermutungswirkung dienen 13 und nutzen dem Unternehmen als Richtschnur im Arbeitsschutz. Die Befolgung der Technischen Regeln kann einem Unternehmen somit Rechtssicherheit geben. Welche gesetzlichen Zielvorgaben der novellierten Arbeitsstättenverordnung im Einzelnen durch Technische Regeln konkretisiert werden, ist der Entscheidung des Ausschusses überlassen. Damit ist die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsschutzes vom BMWA an den Ausschuss für Arbeitsstätten delegiert worden. Da der Ausschuss für Arbeitsstätten aus den am Arbeitsschutzsystem beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und Fachvertretern zusammengesetzt ist, bedeutet diese Verantwortungsübertragung eine Stärkung der Selbstverwaltung im Arbeitsschutz.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Stärkung der Selbstverwaltung im Arbeitsschutz Vorteile bringen. Durch die Einbeziehung der am Arbeitsschutzsystem beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und Fachvertreter kann ein hohes Maß an arbeitsschutztechnischem Know-how aus der Praxis in die Arbeit des Ausschusses einfließen. Zur Gewährleistung der Praxisorientierung der Ausschussarbeit ist darauf zu achten, nicht nur Interessenvertreter, sondern auch untemehmerische Gruppen an der Erarbeitung der Technischen Regeln im Ausschuss zu beteiligen. Nur die Beteiligung der Unternehmer im Ausschuss kann sicherstellen, dass die vom Ausschuss in einem Akt der Selbstverwaltung verabschiedeten Technischen Regeln in den Unternehmen ein hohes Maß an Akzeptanz genießen.

1

Der von der Bundesregierung im Mai 2004 verabschiedete Entwurf einer novellierten Arbeitsstättenverordnung legt die Erarbeitung der Technischen Regeln und die Außerkraftsetzung der ASR in die Verantwortung des Ausschuss für Arbeitsstätten. Es ist daher vorstellbar, dass der Ausschuss nach dem Entwurf der Bundesregierung für spezifische ASR eine Überführung in eine Technische Regel beschließt.

Die Interessen von KMU im Ausschuss für Arbeitsstätten berücksichtigen

Der Ausschuss für Arbeitsstätten setzt sich nach Maßgabe des Novellierungsentwurfes der Bundesregierung aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern, sowie aus Vertretern der Berufgenossenschaften, der Arbeitsschutzverwaltungen und Fachvertretern der Wissenschaft zusammen. Es stellt sich dabei die Frage, wie die spezifischen Bedürfnisse und Interessen der KMU im Ausschuss artikuliert werden können.

Die Interessen insbesondere kleiner Unternehmen scheinen durch die geplante Besetzung des Ausschusses für Arbeitsstätten nur unzureichend vertreten zu sein. Aufgrund der Ehrenamtlichkeit der Arbeit im Ausschuss für Arbeitsstätten ist die Entsendung von Vertretern mittelständischer Unternehmen in den Ausschuss nicht praktikabel. Mittelständische Unternehmen besitzen eine zu geringe Personaldecke, als dass für die Vorbereitung und Teilnahme an Sitzungen des Ausschusses personelle Ressourcen ohne Aufwandsentschädigung bereitgestellt werden könnten.

Der Arbeitskreis empfiehlt daher die Implementierung von institutionellen Regelungen zur Berücksichtigung der Interessen des Mittelstandes im Ausschuss. Da der Ausschuss für Arbeitsstätten den Novellierungsentwürfen zufolge seine Geschäftsordnung selbständig ausarbeiten und beschließen wird, obliegt ihm ebenfalls die konkrete organisatorische Ausgestaltung der Berücksichtigung der Interessen von KMU.

Weiterhin denkbar ist die Einführung von "Testphasen für Technische Regeln". Im Anschluss an eine solche Testphase ließen sich die praktischen Erfahrungen des Mittelstandes mit den erprobten Technischen Regeln evaluieren. Da mittels des Internet und der Nutzung von E-Mail selbst in kleinen und kleinsten Unternehmen die notwendige Infrastruktur zur Meldung der praktischen Erfahrungen mit spezifischen Technischen Regeln an den Ausschuss vorhanden sind, könnten mit verhältnismäßig geringem Aufwand eine große Anzahl an KMU befragt werden.

Die ex-post Einbeziehung der KMU bei der Konkretisierung der gesetzlichen Zielvorgaben im Arbeitsschutz ist nicht als Optimallösung, sondern als second-best Ansatz zu bewerten. Dennoch ist auf diese Weise eine Möglichkeit gefunden, Fehlentscheidungen bei der Verabschiedung der Technischen Regeln – wenn auch nicht ex-ante zu verhindern - so doch zeitnah zu korrigieren. Zudem ist anzunehmen, dass bereits in der Phase der Erarbeitung der Technischen Regeln die Interessen der KMU verstärkt Berücksichtigung finden werden, wenn die Mitglieder des Ausschusses die Rücknahme oder Korrektur der Technischen Regel im Anschluss an eine fehlgeschlagene Evaluation der Mittelstandsverträglichkeit einkalkulieren müssen.

vorgaben nach Maßgabe ihres Gefährdungspotenzials

Entscheidend für eine nachhaltige Entbürokratisierung und Flexibilisierung des Arbeitsschutzes ist die Vermeidung erneuter Überregulierung. Dazu müssen diejenigen Zielvorgaben, die der Konkretisierung bedürfen, von solchen unterschieden werden, die in alleiniger Verantwortung der Unternehmer umgesetzt werden können. Dafür empfiehlt es sich, zur Unterscheidung der gesetzlichen Zielvorgaben das Kriterium des Gefährdungspotenzials heranzuziehen. Als Gefährdungspotenzial wird im Arbeitsschutz die potenzielle oder tatsächliche Gefährdung der Sicherheit oder Gesundheit der Arbeitnehmer verstanden.

Bei gesetzlichen Zielvorgaben der Arbeitsstättenverordnung mit hohem Gefährdungs-

potenzial (so genannte "harte Faktoren") empfiehlt der Arbeitskreis Mittelstand die Konkretisierung der Zielvorgaben durch Technische Regeln. Im Bereich dieser harten Faktoren greift die alleinige unternehmerische Verantwortung für die konkrete Umsetzung des Arbeitsschutzes zu kurz, da eine unzureichende Berücksichtigung des Arbeitsschutzes durch die Unternehmer nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann.

Ein Beispiel einer Zielvorgabe die den harten Faktoren zuzurechnen ist, stellen etwa die Regelungen zur Unfallgefahr durch indirektes oder direktes Berühren spannungsführender Teile bei Energieverteilungsanlagen dar¹⁴. Der Entwurf der Bundesregierung vom 26. Mai 2004 fordert "bei der Konzeption und der Ausführung sowie der Wahl des Materials und der Schutzvorrichtungen [...] Art und Stärke der verteilten Energie [...] zu berücksichtigen." So entspricht beispielsweise die Auswahl von Isolationsmaterialen durch den Unternehmer als Ausdruck seiner Verantwortung für den Arbeitsschutz aufgrund vielfach unzureichender Fachkenntnisse der Unternehmer in diesem spezifischen Bereich dem Arbeitsschutzgedanken nur unzureichend.

Zielvorgaben, die nur ein geringes Gefährdungspotenzial für die Arbeitnehmer beinhalten ("weiche Faktoren"), bedürfen hingegen nicht der Konkretisierung durch den Ausschuss für Arbeitsstätten. Die Verantwortung für die Umsetzung von Zielvorgaben mit nur geringem Gefährdungspotenzial sollte nach Ansicht des Arbeitskreises Mittelstand in die unternehmerische Verantwortung übertragen werden. Als Beispiele weicher Faktoren in dem Entwurf der Bundesregierung zu einer novellierten Arbeitsstättenverordnung mögen die Gestaltung und Lage der Sanitärräume¹⁵ oder auch die Ausgestaltung der Bestuhlung in Pausenräumen¹⁶ dienen. In diesen Bereichen sind unternehmensspezifische Lösungen nicht mit einer Gefährdung der Sicherheit oder Gesundheit der Arbeitnehmer verbunden und bedürfen daher auch nicht notwendigerweise der Konkretisierung durch den Ausschuss für Arbeitsstätten.

Aufgrund dieser Trennung von "harten" und "weichen" Faktoren ließe sich der Zielkonflikt zwischen unternehmerischer Flexibilität bei der Umsetzung des Arbeitsschutzes und den Schutzbedürfnissen der Arbeitnehmer vor einer Gefährdung ihrer Sicherheit oder Unversehrtheit überwinden.

¹⁴ Vgl. den Anhang 1.4 "Energieverteilungsanlagen" zu den Anforderungen an Arbeitsstätten nach § 3 Abs. 1 ArbStättV.

¹⁵ Vgl. Anhang 4.1 "Sanitärräume" zu den Anforderungen an Arbeitsstätten nach § 3 Abs. 1 ArbStättV.

Ygl. Anhang 4.2 "Pausen- und Bereitschaftsräume" zu den Anforderungen an Arbeitsstätten nach § 3 Abs. 1 ArbStättV.



Mit dem im Dezember 2002 gegründeten Arbeitskreis Mittelstand stellt die Friedrich-Ebert-Stiftung erstmals ein Forum bereit, das sich ausschließlich mit den Belangen und Interessen der mittelständischen Wirtschaft in Deutschland befasst. Im Arbeitskreis Mittelstand engagieren sich Unternehmer, Mittelstandsvertreter, Politiker, Wissenschaftler und Verwaltungsexperten.

Wichtige grundlegende und zukunftsorientierte mittelständische Unternehmen betreffende Fragestellungen werden im Vorfeld politischer Entscheidungen aufgenommen und diskutiert. Bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen steht die sozialverträgliche Erhaltung und Stärkung der Innovations- und Investitionsfähigkeit mittel discher Unternehmungen im Vordergrund.

Der Arbeitskreis gibt sich die zu bearbeitenden Themen selbst vor. Er sieht sich als offenes Forum, das sich unabhängig von anderen Gremien mit Mittelstandsfragen beschäftigt.

Neumitglieder, die sich mit den Aufgaben und Zielen des Arbeitskreises identifizieren, sind jederzeit willkommen.

Bislang erschienene Publikationen:

Wo drückt der Schuh? - Die zehn Hauptprobleme des deutschen Mittelstands

Bonn, Dezember 2002 (nur noch als Download verfügbar)

Die Steuerpolitik durchforsten

Ein Diskussionsbeitrag zu einer mittelstandsfreundlichen Steuerpolitik Bonn, März 2003 (nur noch als Download verfügbar)

Die Mittelstandsfinanzierung gezielt ausrichten

Ein Diskussionsbeitrag für ein mittelstandsfreundliches Finanzierungsumfeld (mit Informationen zu Basel II) Bonn. Juli 2003

Die Wirtschaft entfesseln: Bürokratie konsequent abbauen

Ein Diskussionsbeitrag zur Entlastung des Mittelstands Bonn, Dezember 2003

Hartz, Agenda 2010 und andere Konzepte

Reformbedarf und Zwischenergebnisse aus mittelständischer Sicht von Dr. Ulrich Cichy Bonn, Januar 2004

Weitere Informationen

Helmut Weber Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Wirtschaftspolitik 0228-883 223/219 Helmut.Weber@fes.de www.fes.de/wirtschaftspolitik

