

Bergische Universität Wuppertal
Fachbereich Sicherheitstechnik



Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Ingenieurwissenschaften

**Die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes –
ein Beitrag zur Rechtswirksamkeitsforschung auf der Basis
einer empirischen Untersuchung zum Arbeitsschutzgesetz
und dazu erlassener Arbeitsschutzverordnungen**

von
Dipl.-Ing. Oliver Fischer
aus Bochum

1. Gutachter: Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil. W. Krüger
2. Gutachter: Univ.-Prof. Dr. rer. nat. W. Heudorfer

Tag der mündlichen Prüfung: 13. Januar 2004

Vorwort

Die vorliegende sicherheitswissenschaftliche Forschungsarbeit wurde durch Herrn Universitätsprofessor Dr. rer. pol. habil. W. Krüger angeregt. Ihm gilt mein ganz besonders herzlicher Dank für die stets sehr wohlwollende Förderung und intensive Betreuung meiner Dissertation. Vor allem durch seine Erfahrungen und zahlreichen wissenschaftlichen Beratungen hat er sehr wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Herrn Universitätsprofessor Dr. rer. nat. W. Heudorfer danke ich für zahlreiche Fachgespräche, die mir wichtige Anregungen, Hilfestellungen und Hinweise boten.

Mein Dank gilt ebenfalls den leitenden Herren der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten Mannheim, der Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft Düsseldorf, der Fleischerei-Berufsgenossenschaft Mainz und der Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel Bonn für ihre wertvolle und umfangreiche Unterstützung bei der Datenbeschaffung. Im Ergebnis erstreckte sich die Datenerfassung unter Zuhilfenahme des konzipierten „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ über einen Zeitraum von Mai bis September 2001. Für die statistischen Auswertungen konnten insgesamt 746 beantwortete Fragebögen aus Klein-, Mittel- und Großbetrieben der o.g. Branchen verwendet werden. Eine sehr große Unterstützung war auch das außerordentliche Engagement der Unternehmen, die durch ihre Teilnahme an der Untersuchung die empirische Grundlage für diese Arbeit ermöglichten. Auch ihnen sei hier gedankt. Auch allen anderen Personen, die zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben und mir durch Rat und Ermutigung zur Seite standen, möchte ich danken.

Nicht zuletzt gilt meinen Eltern ein besonderer Dank für die Förderung meines beruflichen Werdeganges.

Bochum, im Juli 2003

Oliver Fischer

Zusammenfassung

Seit dem 21. August 1996 ist das „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ in Kraft. Dieses Gesetz wurde als Artikelgesetz ausgestaltet und beinhaltet im ersten Artikel als Kernelement das Arbeitsschutzgesetz. Das Arbeitsschutzgesetz zeichnet sich durch eine programmatische Regelungsstruktur - entsprechend der europäischen Richtlinien-Philosophie (Generalpräventiver Ansatz, verstärkte eigenverantwortliche Wahrnehmung des Arbeitsschutzes durch die Arbeitgeber) - aus. Auf untergesetzlicher Ebene wurden zum Arbeitsschutzgesetz Rechtsverordnungen erlassen, die zur Transformation von europäischen Einzelrichtlinien in nationalstaatliches Recht und zur inhaltlich vorgezeichneten Ausfüllung und Ergänzung des Arbeitsschutzgesetzes dienen.

Die vorliegende wissenschaftliche Untersuchung setzt sich zum Ziel, zu eruieren, inwieweit die rechtlichen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes und die auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen zur Benutzung von Arbeitsmitteln, zur Bildschirmarbeit und zur Benutzung von persönlicher Schutzausrüstung in die betriebliche Praxis implementiert wurden. Zwar ist die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung inzwischen außer Kraft getreten, sie ist jedoch inhaltlich nahezu unverändert in die Betriebssicherheitsverordnung übernommen worden, so dass sich an der Rechtslage für die Betriebe insoweit nichts geändert hat. Um einen möglichst umfassenden Überblick über den Umsetzungsstand dieser Arbeitsschutzvorschriften zu gewinnen, wurden unter Zuhilfenahme des konzipierten „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ Betriebe aus verschiedenen Branchen und unterschiedlicher Größe befragt. Der Erkenntniszugewinn aus den empirischen Daten kann im Sinne einer Rückmeldung über die Wirksamkeit der implementierten Rechtsvorschriften an die politischen und administrativen Akteure ertragreich sein. Des Weiteren werden Handlungsempfehlungen sowohl für die inner- als auch die außerbetrieblichen Implementationsakteure ausgesprochen, um existierende Implementationsdefizite zu reduzieren beziehungsweise zu beseitigen.

Summary

Since August 21st, 1996 the „law relating to the realization of the EC-frame directives for industrial safety and further directives for industrial safety“ is effective. This law was structured as article law and is in the first article containing the law for industrial safety as main element. The law for industrial safety is excelling itself by a programmatic regulation structure – in accordance with the European philosophy concerning directives (general preventive statement, increased perception of the industrial safety at own responsibility of the employers). Legal regulations have been issued concerning the law for industrial safety on a level subordinated to the law serving as transformation of European individual directives into national state law as well as realization and supplementation of the industrial safety law, which has been traced out with regard to the contents.

The present scientific examination is aiming at the investigation to which extent the legal directives of the industrial safety law as well as the regulation being based upon its fundamentals concerning the utilization of working media, working at the screen and the utilization of personal safety equipment have been implemented into the company's practise. It is true that the regulation for the utilization of working media has meanwhile been ceased to be effective, but in regard of the contents it has been nearly unchanged integrated into the ordinance concerning the utilization of working media so that there were no changes, as far as the legal status of the enterprises is concerned. In order to obtain a general view of the realization of these directives concerning the industrial safety as far as possible, there have been inquired enterprises of different branches and different size by the aid of the conceived „questionnaire concerning the industrial safety law“. The knowledge accrued by the empiric data can be profitable for the purposes of a reporting back concerning the efficiency of the implemented statutory orders to the politicians and administrative people. Moreover, there have been uttered recommendations concerning the further procedure for persons being responsible for internal as well as external implementation in order to reduce respectively to remove existing implementation deficits.

Résumé

Depuis 21^{ème} août, 1996 la „loi pour la transformation de la directive-cadre de la communauté européenne concernant la protection du travail et d'autres directives concernant la protection du travail“ est en vigueur. Cette loi a été constituée comme loi d'articles et contient la loi pour la protection du travail comme élément essentiel au premier article. La loi concernant la protection du travail se distingue par une structure programmatique de règlement selon la philosophie de directives européennes (à la base d'une prévention générale, de la perception intensifiée à propre responsabilité de la protection du travail par les employeurs). Au niveau subordonné de la loi on a lancé des ordonnances juridiques servant à la transformation de directives individuelles européennes au droit national de l'état et à la réalisation et le complètement de la loi pour la protection du travail qui a été tracé en ce qui concerne le contenu.

L'étude scientifique présente se fixe le but de découvrir jusqu'à quel étendue les prescriptions juridiques de la loi pour la protection du travail et les ordonnances rendues à la base de cette loi ont été implémentées à la practice de l'entreprise en ce qui concerne l'utilisation de moyens de travail, le travail à l'écran et l'utilisation de l'équipement de protection personnelle. Il est vrai que l'ordonnance concernant l'utilisation de moyens de travail a été abrogées entre-temps, mais en ce qui concerne le contenu elle a été adoptée presque inaltérée à l'ordonnance pour la protection du travail d'une manière qu'il n'y a pas de changes en ce qui concerne la situation juridique de l'entreprises. Pour obtenir une vue d'ensemble étendue aussi bien que possible en vue de la réalisation de ces ordonnances de travail on a interrogé des entreprises de branches différentes et d'étendue différente avec le secours du „questionnaire rédigée en ce qui concerne la loi de protection du travail“. Le résultat gagné des dates empiriques peut être couronné de succès au sens d'une réponse concernant l'efficacité des ordonnances juridiques implémentées aux politiciens et aux personnes administratives. En plus, on a manifesté des recommandations en ce qui concerne le procédé pour les personnes occupées de l'implémentation des affaires internes et externes afin de réduire ou d'éliminer des déficits d'implémentations existantes.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	6	
Abbildungsverzeichnis	9	
Tabellenverzeichnis	12	
Abkürzungsverzeichnis	13	
1	Einleitung	16
1.1	Problematik und Aufgabenstellung	16
1.2	Zielsetzung der Forschungsarbeit	18
1.3	Methode und Vorgehensweise der Untersuchung	19
2	Darstellung der rechtlichen Grundlagen	22
2.1	Die europäische Politik für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	23
2.1.1	Der europäische Binnenmarkt als Auslöser für Arbeitsschutz-Richtlinien	23
2.1.2	Die Ausführungen der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (89/391/EWG)	25
2.2	Das Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien	34
2.2.1	Artikel 1: Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG)	35
2.2.1.1	Allgemeine Vorschriften	36
2.2.1.2	Pflichten des Arbeitgebers	38
	Exkurs: Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Dokumentationspflicht gemäß § 6 ArbSchG	45
2.2.1.3	Pflichten und Rechte der Beschäftigten	50

2.2.1.4	Verordnungsermächtigungen §§ 18 - 20 ArbSchG und Schlussvorschriften §§ 21 ff. ArbSchG	52
2.2.2	Artikel 2: Änderung des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit	54
2.2.3	Artikel 3: Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes	57
2.2.4	Artikel 4: Änderung der Gewerbeordnung	57
2.2.5	Artikel 5: Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes	59
2.2.6	Artikel 6: In-Kraft-Treten	59
2.3	Die Rechtsverordnungen zum Arbeitsschutzgesetz	61
2.3.1	Die PSA-Benutzungsverordnung	63
2.3.2	Die Bildschirmarbeitsverordnung	67
2.3.3	Die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung	71
3	Theoretische und analytische Grundlagen der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes	74
3.1	Einleitung	74
3.2	Politikformulierung	76
3.3	Politikimplementation	83
3.4	Politikevaluation	90
3.4.1	Zur Relevanz und Methode der Politikevaluation	90
3.4.2	Die Phasen der Politikevaluation	93
3.5	Termination	95
4	Empirische Untersuchung zur Feststellung des Implementationsgrades des Arbeitsschutzgesetzes	97
4.1	Untersuchungsvorbereitung und -durchführung	97
4.1.1	Auswahl der Untersuchungsmethode und Konzeption des Erhebungsinstrumentariums	97
4.1.2	Explorative Gespräche mit Arbeitsschutzexperten und Pretest des Erhebungsinstrumentariums	107
4.1.3	Empirischer Betriebszugang und Durchführung der Untersuchung	110

4.2	Auswertung der Fragebögen – Statistische Analyse	113
4.2.1	Entwicklung einer edv-gestützten Auswertungsmethodik	113
4.2.1.1	Erstellung der Datenbank	113
4.2.1.1.1	Die Datenbanktabelle	113
4.2.1.1.2	Das Datenbankformular für den Fragebogen	114
4.2.1.2	Erstellung der Arbeitsmappe	117
4.2.2	Erfassung der Fragebögen	122
4.2.2.1	Anpassung des Datenbankformulars	122
4.2.2.2	Datenbasis der empirischen Untersuchung	123
4.3	Darstellung und Interpretation der Untersuchungsergebnisse	125
4.3.1	Themenkomplex „Arbeitsschutzrelevante Informations- und Kommunikationswege“	125
4.3.2	Themenkomplex „Sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung“	136
4.3.3	Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes“	147
4.3.4	Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen ausgewählter Arbeitsschutzverordnungen“	179
5	Schlussbetrachtung	191
	Literaturverzeichnis	198
	Anhang	205

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.3.1	Die Struktur der Forschungsarbeit	19
Abb. 2.1.2.1	Inhaltsübersicht der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz	26
Abb. 2.2.1	Artikel des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien	34
Abb. 3.1.1	Der idealtypische „Policy-Zyklus“	75
Abb. 3.2.1	Der Ablauf der Politikformulierungsphase	79
Abb. 3.3.1	Besondere Bedingungen/Situationen mit direktem Einfluss auf die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes in Klein- und Mittelbetrieben	87
Abb. 4.1.1.1	Auszug aus dem „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“	103
Abb. 4.2.1.1.2.1	Das Datenbankformular Teil A	115
Abb. 4.2.1.1.2.2	Beispieldatensatz eines Fragebogens	116
Abb. 4.3.1.1	Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes	126
Abb. 4.3.1.2	Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes in Kleinbetrieben	127
Abb. 4.3.1.3	Betriebliche Handlungen auf Grund der Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes	129
Abb. 4.3.1.4	Das Regelwerksmanagement der Betriebe	131
Abb. 4.3.1.5	Das Regelwerksmanagement in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	131
Abb. 4.3.1.6	Die Informationsweiterleitung an die betroffenen betrieblichen Funktionsträger	134
Abb. 4.3.1.7	Die Informationsweiterleitung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	135
Abb. 4.3.2.1	Sicherheitstechnische Betreuung der Betriebe	139
Abb. 4.3.2.2	Sicherheitstechnische Betreuung der betrachteten Kleinbetriebe	140
Abb. 4.3.2.3	Formen der sicherheitstechnischen Betreuung	142
Abb. 4.3.2.4	Betriebsärztliche Betreuung der Betriebe	144

Abb. 4.3.2.5	Betriebsärztliche Betreuung der betrachteten Kleinbetriebe	145
Abb. 4.3.2.6	Formen der betriebsärztlichen Betreuung	146
Abb. 4.3.3.1	Umsetzungsgrad einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation	148
Abb. 4.3.3.2	Umsetzungsgrad einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	149
Abb. 4.3.3.3	Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation in Kleinbetrieben (im Branchenvergleich)	150
Abb. 4.3.3.4	Wirksamkeitsprüfung von Arbeitsschutzmaßnahmen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	151
Abb. 4.3.3.5	Wirksamkeitsprüfung von Arbeitsschutzmaßnahmen im Einzelhandel in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	152
Abb. 4.3.3.6	Getroffene Vorkehrungen zur Mitwirkung der Beschäftigten in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	153
Abb. 4.3.3.7	Umsetzungsgrad zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen	155
Abb. 4.3.3.8	Umsetzungsgrad zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	156
Abb. 4.3.3.9	Umsetzungsgrad zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen in Kleinbetrieben im Branchenvergleich	157
Abb. 4.3.3.10	Federführung bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen	158
Abb. 4.3.3.11	Mitwirkende bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen	159
Abb. 4.3.3.12	Gründe für Umsetzungsdefizite bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen	163
Abb. 4.3.3.13	Umsetzungsgrad der Dokumentationsverpflichtung zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen	167
Abb. 4.3.3.14	Inhaltliche Komponenten der Dokumentationen zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen	168
Abb. 4.3.3.15	Umsetzungsgrad der Mindestanforderungen zur Gefährdungsdokumentation	169
Abb. 4.3.3.16	Gründe für Umsetzungsdefizite bei der Dokumentation	170

Abb. 4.3.3.17	Betriebe in denen keine Beschäftigten für die Erste-Hilfe benannt sind	172
Abb. 4.3.3.18	Betriebe in denen keine Beschäftigten für die Brandbekämpfung benannt sind	173
Abb. 4.3.3.19	Betriebe in denen keine Beschäftigten für die Evakuierung benannt sind	175
Abb. 4.3.3.20	Unterweisungsdefizite nach Branchen und Betriebsgrößen	177
Abb. 4.3.3.21	Unterweisungsanlässe	178
Abb. 4.3.4.1	Arbeitsmittel im Betrieb mit EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung	180
Abb. 4.3.4.2	EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung bei Eigenbaumaschinen	181
Abb. 4.3.4.3	EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung bei Eigenbaumaschinen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	181
Abb. 4.3.4.4	Gründe für das Nichtvorliegen der EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung bei Eigenbaumaschinen	182
Abb. 4.3.4.5	Berücksichtigte Kriterien bei der Beurteilung von Bildschirmarbeitsplätzen	184
Abb. 4.3.4.6	Berücksichtigte Kriterien bei der Beurteilung von Bildschirmarbeitsplätzen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	184
Abb. 4.3.4.7	Festgestellte Gestaltungsdefizite an Bildschirmarbeitsplätzen	185
Abb. 4.3.4.8	Unterweisungen zur sicherheitsgerechten Benutzung von PSA	189

Tabellenverzeichnis

Tab. 4.1.1.1	Die Themenkomplexe des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“	100
Tab. 4.2.2.2.1	Die Datenbasis der empirischen Untersuchung	123
Tab. 4.3.2.1	Übergangsfristen für die sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung der Betriebe gemäß der Unfallverhütungsvorschriften BGV A6 und A7	138

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung(en)
AblEG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AMBV	Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung von Arbeitsmitteln bei der Arbeit (Arbeitsmittelbenutzungsverordnung), vom 11.03.1997 (BGBl. I S. 450)
ArbSchG	Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz), vom 07.08.1996 (BGBl. I S. 1246), zuletzt geändert am 21.06.2002 (BGBl. I S. 2187)
ArbStättV	Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung), vom 20.03.1975 (BGBl. I S. 729), zuletzt geändert am 27.09.2002 (BGBl. I S. 3777)
Art.	Artikel
ASiG	Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Arbeitssicherheitsgesetz), vom 12.12.1973 (BGBl. I S. 1885), zuletzt geändert am 24.08.2002 (BGBl. I S. 3420)
AÜG	Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz), vom 07.08.1972 (BGBl. I S. 1393), zuletzt geändert durch Art. 6 des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BGBl. I 2002 S. 4607)
BAnz.	Bundesanzeiger
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BetrSichV	Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Bereitstellung von Arbeitsmitteln und deren Benutzung bei der Arbeit, über Sicherheit beim Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen und über die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (Betriebssicherheitsverordnung; Artikel 1 der Verord-

	nung vom 27. September 2002 (BGBl. I S. 3777))
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz, vom 15.01.1972 (BGBl. I S. 13), in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.09.2001 (BGBl. I S. 2518), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 10.12.2001 (BGBl. I S. 3443)
BG	Berufsgenossenschaft
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGE	Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel
BGN	Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten
BGV	Berufsgenossenschaftliche Vorschrift
BildscharbV	Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (Bildschirmarbeitsverordnung), vom 04.12.1996 (BGBl. I S. 1843)
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz), vom 15.03.1974 (BGBl. I S. 721) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.09.2002 (BGBl. I S. 3830), geändert durch Artikel 68 des Gesetzes vom 21.08.2002 (BGBl. I S. 3322)
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BPersVG	Bundespersönlichkeitsvertretungsgesetz, vom 15.03.1974 (BGBl. I S. 693), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 09.07.2001 (BGBl. I S. 1510)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
DIN	Deutsche Industrienorm; Deutsches Institut für Normung e.V.
EG	Europäische Gemeinschaft
EN	Europäische Norm
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuroAS	Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende (Seite)

FBG	Fleischerei-Berufsgenossenschaft
ff.	folgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
GefStoffV	Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Gefahrstoffverordnung), vom 15.11.1999 (BGBl. I S. 2233)
GewO	Gewerbeordnung, in der Fassung vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Öffnung der Sozial- und Steuerverwaltung für den Euro vom 24.04.1999 – Zweites Euro-Einführungsgesetz – (BGBl. I S. 385)
HVBG	Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften
ILO	Internationale Arbeitsorganisation / International Labour Organisation
ISO	Internationale Organisation für Normung
i.V.m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
Lit.	litera
MMBG	Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22.08.2002 (BGBl. I S. 3387); berichtigt S. 3516
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
PSA-BV	Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen bei der Arbeit (PSA-Benutzungsverordnung), vom 04.12.1996 (BGBl. I S. 1841)
Rdnr.	Randnummer
resp.	respektive
sog.	so genannt
StAfA	Staatliches Amt für Arbeitsschutz
Tab.	Tabelle
UVV	Unfallverhütungsvorschrift
VBG	Vorschriften der gewerblichen Berufsgenossenschaften

1 Einleitung

1.1 Problematik und Aufgabenstellung

Seit geraumer Zeit ist eine rasche Zunahme von Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder zu beobachten. Die Fülle an Vorschriften signalisiert dabei eine Tendenz zur perfektionistischen rechtlichen Durchdringung aller Lebensbereiche. Auch das Politikfeld des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist zusehends von dieser reglementierenden Entwicklung betroffen. So stehen die Unternehmen einem differenzierten Vorschriften- und Regelwerk mit einer Vielzahl von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Technischen Regeln etc. gegenüber, welches selbst von Fachleuten schwer zu durchschauen ist.

Auf europäischer Ebene wurden im Zuge der Harmonisierungsbestrebungen zur Erreichung eines europäischen Binnenmarktes grundlegende Arbeitsschutzrichtlinien erlassen, um den Arbeits- und Gesundheitsschutz einheitlich zu verbessern. Diese supranationalen Vorgaben gelten aber in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht unmittelbar. Vielmehr sind die Mitgliedsstaaten vertraglich verpflichtet, die europäischen Arbeitsschutzrichtlinien in das jeweilige nationalstaatliche Arbeitsschutzsystem zu transformieren. Von herausragender Bedeutung für den Arbeits- und Gesundheitsschutz ist hierbei die „Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit“ (EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz). Diese Richtlinie wurde durch ein Artikelgesetz, welches im ersten Artikel das „Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz)“ enthält, in nationales Recht umgesetzt. In den weiteren Artikeln dieses Gesetzes wurden bestehende Gesetze geändert. Zusätzlich zu der erwähnten EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz mussten durch den nationalen Gesetzgeber weitere Arbeitsschutzrichtlinien in die bundesdeutsche Rechtsordnung überführt werden. Dazu wurden zum einen neue Rechtsverordnungen zum Arbeitsschutzgesetz in Kraft gesetzt und zum an-

deren bestehende Verordnungen gemäß den europarechtlichen Vorgaben angepasst.

Mit dem Arbeitsschutzgesetz und den darauf gestützten Arbeitsschutzverordnungen wurde das staatliche Arbeitsschutzrecht durch die Vorgabe von einheitlichen und flexiblen Grundvorschriften neuartig ausgestaltet. Damit wurde das bisherige Grundprinzip im nationalen Arbeitsschutzrecht umgekehrt, auf neue Gefährdungen mit immer neuen speziellen Arbeitsschutzregelungen zu reagieren, was letztendlich zu der eingangs dargelegten Vorschriftenvielfalt im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz geführt hatte. Der neuartige Präventionsansatz konzidiert den Arbeitgebern als Hauptverantwortlichen für die Umsetzung und Anwendung der Arbeitsschutzregelungen Gestaltungsspielräume, um Arbeitsschutzmaßnahmen entsprechend den betrieblichen Gegebenheiten festlegen zu können. Gleichzeitig verlangt diese Konzeption aber sowohl vom Arbeitgeber als auch von den Beschäftigten ein beachtliches Maß an Eigenverantwortlichkeit. Es setzt vor allem den Willen und die Fähigkeit der Unternehmen zu einer eigenständigen Gestaltung des Arbeitsschutzes, unter besonderer Beachtung des im Arbeitsschutzgesetz um den Gesundheitsschutz erweiterten sicherheitstechnischen Präventionskonzeptes, voraus.

Hiervon ausgehend steht im Mittelpunkt dieser Dissertation die Aufgabenstellung, zu eruieren, inwieweit die rechtlichen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes und die auf seiner Grundlage erlassenen Arbeitsschutzverordnungen in die betriebliche Praxis implementiert und ob die mit dem zuvor ausgeführten, neuartigen Konzept verbundenen Erwartungen realisiert wurden. Die Relevanz dieser Aufgabenstellung ergibt sich aus der Erkenntnis, dass es nicht nur entscheidend ist, Gesetze zu formulieren (Rechtssetzung) und zu implementieren (Rechtsdurchsetzung), sondern dass es vornehmlich darauf ankommt, zu untersuchen, ob die Gesetze wie intendiert wirken.

Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass die zu untersuchenden Arbeitsschutzvorschriften erst seit einigen Jahren in Kraft sind, so dass eine abschließen-

de Beurteilung nicht möglich ist. Vielmehr handelt es sich bei dieser wissenschaftlichen Untersuchung um eine die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes und der dazugehörigen Rechtsverordnungen begleitende Rechtswirkungsforschung.

1.2 Zielsetzung der Forschungsarbeit

Die vorliegende sicherheitswissenschaftliche Forschungsarbeit setzt sich zum Ziel, auf empirischer Grundlage, die betriebliche Umsetzung und Anwendung (Implementation) des 1996 in Deutschland in Kraft getretenen Arbeitsschutzgesetzes in Verbindung mit den dazu ergangenen Arbeitsschutzverordnungen zu analysieren, um einen möglichst umfassenden Überblick über den Umsetzungsgrad dieser Arbeitsschutzvorschriften zu erlangen. Dazu wurden in die durchgeführte empirische Untersuchung Betriebe verschiedener Branchen und Größenordnungen involviert. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die Fragestellung, inwieweit die vielfältigen Einzel-Bestimmungen dieser Rechtsvorschriften umgesetzt wurden. Über diese wirkungsbezogene Bewertung des Rechtsvollzuges hinausgehend, besteht das Erkenntnisinteresse dieser Forschungsarbeit darin, potentielle Störfaktoren und Vollzugshemmnisse, welche den Implementationsprozess beeinflussen können, zu identifizieren. Im Rahmen dieser Dissertation ist beabsichtigt, die aufgezeigten Aspekte zu untersuchen und somit einen empirischen Beitrag der Implementationsforschung zu leisten. Neben diesen wissenschaftlichen Gesichtspunkten können die empirischen Resultate eine solide Basis für die Ableitung von praxisorientierten Handlungsempfehlungen zur Reduzierung beziehungsweise Beseitigung von möglicherweise existierenden Umsetzungsdefiziten bilden. Darüber hinaus kann der angestrebte Erkenntniszuwinn für die Arbeitsschutzpolitik, respektive die politischen und administrativen Akteure, im Sinne einer Rückmeldung über die Wirksamkeit der Arbeitsschutzvorschriften, ertragreich sein.

1.3 Methode und Vorgehensweise der Untersuchung

Zur Übersicht über das Forschungsvorhaben werden die einzelnen Kapitel kurz dargestellt, wobei die Struktur der Forschungsarbeit (Abb. 1.3.1) aus der im vorhergehenden Kapitel 1.2 formulierten Zielsetzung resultiert.

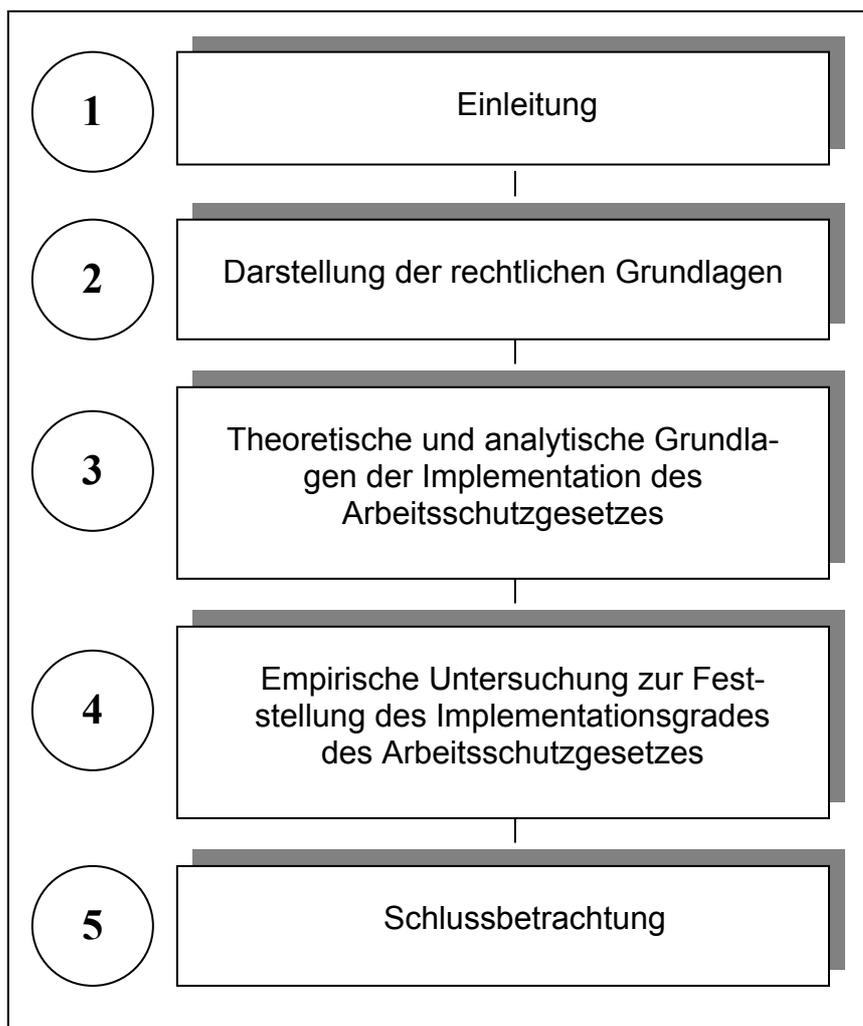


Abb. 1.3.1: Die Struktur der Forschungsarbeit

Das einleitende Kapitel dieser Forschungsarbeit beschreibt die aufgeworfene Problematik, die sich daraus ergebende Aufgabenstellung sowie die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit. Nachfolgend werden die zu Grunde liegende Methode und die Vorgehensweise der Untersuchung dargelegt.

Die sich an die Einleitung anschließende „Darstellung der rechtlichen Grundlagen“ (Kapitel 2) bildet den ersten Hauptteil der Arbeit und schafft die zum Verständnis der nachfolgenden Ausführungen notwendige Voraussetzung. In diesem Kapitel werden die Historie und die relevanten Inhalte der zu behandelnden Arbeitsschutzvorschriften dargestellt und analysiert. Dies ist notwendig, da es der Analyse derselben bedarf, um Aussagen über den Grad der Übereinstimmung zwischen angestrebtem Zweck und tatsächlichen Folgen, über intendierte und nicht intendierte Auswirkungen zu ermöglichen. Dabei gliedert sich das zweite Kapitel in zwei Teile: Im ersten Teil werden die Grundzüge der europäischen Arbeitsschutzpolitik erörtert, wobei im Mittelpunkt die Bestimmungen der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz stehen. An die Untersuchung des europarechtlichen Rahmens schließt sich der zweite Teil an, der sich mit dem Umsetzungsprozess der europäischen Arbeitsschutzrichtlinien und der Entwicklung des Arbeitsschutzrechtes auf nationalstaatlicher Ebene beschäftigt. Innerhalb dieses Teils wird ausführlich auf die rechtliche Ausgestaltung des Arbeitsschutzes durch das Arbeitsschutzgesetz eingegangen. Das Kapitel befasst sich abschließend mit den das Gesetz untersetzenden Rechtsverordnungen, da deren Umsetzung und Anwendung im empirischen Teil der Forschungsarbeit, neben dem Arbeitsschutzgesetz, untersucht werden.

Der zweite Hauptteil der Arbeit bildet mit den Kapiteln drei und vier den Schwerpunkt der Dissertation. Mit dem Kapitel drei „Theoretische und analytische Grundlagen der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes“ wird der als empirischen Forschungsarbeit angelegten Untersuchung der entsprechende theoretische Rahmen gegeben. Den Ausgangspunkt für diese Verortung bildet das Modell des „Policy-Zyklus“. Unter Zuhilfenahme dieses phasen-orientierten Untersuchungsansatzes wird das aus dem Arbeitsschutzgesetz und den dazu erlassenen Rechtsverordnungen gebildete Politikfeld erforscht. Dabei liegt ein spezielles Augenmerk auf der Phase der Politikimplementation innerhalb des „Policy-Zyklus“, da begründetermaßen angenommen werden kann, dass diese Phase für den Erfolg respektive Misserfolg eines politischen Programms – im vorliegenden Fall die behandelten Rechtsvorschriften – besondere Relevanz besitzt.

Vor diesem theoretischen Hintergrund erfolgt dann im vierten Kapitel die praktische Untersuchung zur innerbetrieblichen Implementation des Arbeitsschutzgesetzes in Verbindung mit den Rechtsverordnungen zur Benutzung von Arbeitsmitteln, zur Bildschirmarbeit und zur Benutzung von persönlicher Schutzausrüstung. Dabei werden zunächst die Konzeption und die Durchführung der empirischen Untersuchung dargestellt. Diese Ausführungen beinhalten die Auswahl der Untersuchungsmethode, die Konzeption des Erhebungsinstrumentariums, Erläuterungen zu explorativen Gesprächen mit Arbeitsschutzexperten, den Pretest des Erhebungsinstrumentariums und außerdem den empirischen Zugang zu ausgewählten Betrieben. Die empirisch gewonnenen Daten werden mit einer hierfür entwickelten edv-gestützten Methodik, einer Datenbanktabelle sowie einem Datenbankformular für den eingesetzten Fragebogen ausgewertet. Die ausführliche Darstellung und Interpretation der gewonnenen Untersuchungsergebnisse erfolgt anschließend entsprechend der Gliederung des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ für die einzelnen Themenkomplexe.

Die Forschungsarbeit endet mit einer Schlussbetrachtung, die eine Reflexion der im Rahmen der empirischen Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse beinhaltet und einen Bezug zwischen diesen Resultaten und zukünftigen arbeitsschutzrelevanten Entwicklungen herstellt.

2 Darstellung der rechtlichen Grundlagen

Das europäische Gemeinschaftsrecht verpflichtet auf der Grundlage des Artikels 10 (ex-Artikel 5) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (primäres Gemeinschaftsrecht¹) die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zur Gemeinschaftstreue und zu einem loyalen Zusammenwirken bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht². Aus diesem Prinzip ergibt sich die Pflicht zur fristgerechten Transformation und zum wirksamen Vollzug der auf europäischer Ebene gesetzten Rechtsakte (sekundäres Gemeinschaftsrecht³) in die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung.

Das Ziel dieses Kapitels ist es daher, zunächst die rechtliche Ausgestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auf europäischer Ebene darzustellen und anschließend die daraus resultierenden Wirkungen („Europäisierung des Arbeitsschutzes“) auf das deutsche Arbeitsschutzsystem zu analysieren.

Ausgehend von dieser Systematik wird, bezogen auf die europäische Ebene, die „Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit“ (89/391/EWG) betrachtet⁴. Dadurch wird die unerlässliche Basis für das grundlegende Verständnis der Neuerungen im nationalen Arbeitsschutzrecht gelegt. Die Untersuchung der oben genannten Richtlinie ist vor allem deshalb notwendig, weil diese Richtlinie im europäischen Arbeitsschutzrecht eine exponierte Stellung⁵ einnimmt und ihre Umsetzung bei der Erneuerung nationalen Rechtes im Vordergrund stand. Anschließend werden vor dem Hinter-

¹ Das primäre EG-Recht ergibt sich aus den Vertragswerken der Gemeinschaft (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft, Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl etc.).

² Vgl. die Rechtssache C-69/90 des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 13.12.1991 (bei der Entwicklung der angestrebten europäischen Einigung spielt der EuGH eine zentrale Rolle. Nach Art. 220 (ex-Artikel 164) EGV sichert der Gerichtshof die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages).

³ Das sekundäre EG-Recht ergibt sich aus den Rechtsakten, die sich auf vertraglich festgelegte Kompetenzen stützen. Zu den Rechtsakten gehören gemäß Art. 249 des EG-Vertrages Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen, die sich hinsichtlich Adressaten und Geltung unterscheiden.

⁴ ABl. EG Nr. L 183 vom 29.06.1989, S. 1.

⁵ Diese Richtlinie wird auch als „Grundgesetz des europäischen Arbeitsschutzes“ bezeichnet (vgl. O. Wlotzke, NZA 1990, S. 419).

grund der europäischen Rechtssetzung anhand des Arbeitsschutzgesetzes und den dazu erlassenen Arbeitsschutzverordnungen die wesentlichen Neuorientierungen im nationalen Arbeitsschutzrecht vorgestellt.

2.1 Die europäische Politik für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

2.1.1 Der europäische Binnenmarkt als Auslöser für Arbeitsschutz-Richtlinien

Die Sozialpolitik und damit auch der Arbeitsschutz gehörten anfänglich nicht zu den eigenständigen Feldern der europäischen Gemeinschaftspolitik⁶, obwohl in der Präambel zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) der Wille der Mitgliedsstaaten bekräftigt wurde, durch gemeinsames Handeln nicht nur den wirtschaftlichen, sondern auch den sozialen Fortschritt in der Gemeinschaft zu sichern und damit eine Verbesserung der Lebens- und – ausdrücklich erwähnt – auch der Beschäftigungsbedingungen zu erzielen. Das vorrangige Ziel des europäischen Integrationsprozesses war vielmehr die Förderung einer engeren Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Arbeitskräfte und Kapital. Allerdings wurden etliche Handelshemmnisse unterschätzt, die sich hinter einer Vielzahl von nationalstaatlichen Regelungen verbargen und somit die Harmonisierung der wirtschaftlichen Interessen erschwerten.

Auf Grund dieser Restriktionen und einem verstärkt aufkommenden wirtschaftlichem Interesse an einem freien Warenverkehr wurde im Jahre 1986 die „Einheitliche Europäische Akte“ (EEA) verabschiedet⁷, die den EWG-

⁶ Vgl. R. Wank / U. Börgmann: Deutsches und europäisches Arbeitsschutzrecht, München, 1992, S. 81.

⁷ ABl. EG Nr. L 169 vom 29.06.1987.

Vertrag⁸ ändert und zwei für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bedeutende zusätzliche Artikel in den EWG-Vertrag aufnimmt: Artikel 100a und Artikel 118a. In diesem Vertrag verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt⁹ zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, und damit auch die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zu fördern. Dabei wurde mit der Einfügung des Artikels 118a ein doppeltes Ziel verfolgt: Einerseits wurde der Schutz der Arbeitsumwelt als wichtiges Ziel der Gemeinschaftspolitik festgelegt und zum anderen wurde das Verfahren der arbeitsschutzpolitischen Normsetzung erleichtert, in dem das Einstimmigkeitsprinzip durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit ersetzt wurde¹⁰.

Die europäischen Richtlinien auf der Grundlage des Artikels 95 (ex-Artikel 100a)¹¹, die auch als Binnenmarkt-Richtlinien bezeichnet werden, legen im Interesse eines freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für alle Mitgliedsstaaten die Beschaffenheitsanforderungen und damit auch die sicherheitstechnischen Anforderungen an Maschinen, Geräte und Arbeitsmittel, aber auch bezüglich persönlicher Schutzausrüstungen fest.

Die europäischen Richtlinien gemäß Artikel 137 Abs. 1 erster Spiegelstrich (ex-Artikel 118a) schreiben Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und dabei insbesondere für den betrieblichen Arbeitsschutz vor.

⁸ Durch den Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (EUV) vom 07.02.1992 wurde der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) umbenannt, vgl. Art. 8 EUV. Ferner hat sich die EG seit Maastricht die Bezeichnung „Europäische Union“ verliehen, auch wenn sie erst mit Wirkung vom 01.01.1995 offiziell eingeführt wurde.

⁹ Aus der Richtlinie 89/391/EWG lässt sich entnehmen, dass mit dem Begriff „Arbeitsumwelt“ die Arbeitsumgebung gemeint ist (Präambel, 3. Erwägungsgrund) und zu dieser der Faktor „Mensch“ (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. d) einschließlich seiner sozialen Beziehungen (vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. g) gehört.

¹⁰ Bis zum In-Kraft-Treten der „Einheitlichen Europäischen Akte“ kamen als Ermächtigungsgrundlagen für EG-Rechtsvorschriften im Bereich des Arbeitsschutzes allein Artikel 100 und Artikel 235 des EWG-Vertrages in Betracht.

¹¹ Durch den Vertrag von Amsterdam vom 01.05.1999 erhält der Artikel 100a die Artikelnummer 95. Der bisherige Artikel 118a für Richtlinien über Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer findet sich jetzt in den Artikeln 137 und 138 wieder.

Das Spezifikum der Richtlinie als Rechtsakt des europäischen Gemeinschaftsrechtes besteht darin, dass sie für jeden Mitgliedsstaat, an den sie sich wendet, prinzipiell nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist. Des Weiteren gilt sie nicht unmittelbar, sondern bedarf eines nationalen Umsetzungsaktes¹² (Prinzip der Zweistufigkeit; vgl. Art. 249 EG-Vertrag). Aus diesen Gründen ist bei der Umsetzung der europäischen Richtlinien in die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen darauf zu achten, dass die vorgegebenen Mindeststandards nicht unterschritten werden. Die einzelnen Mitgliedsstaaten dürfen hingegen zusätzliche nationale Vorschriften erlassen, die über das Schutzniveau der europäischen Regelungen hinausgehen (Art. 137 Abs. 5 EG-Vertrag). Das Ziel ist somit eine Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt.

Die wichtigste Richtlinie auf der Grundlage des Artikels 137 Abs. 1 erster Spiegelstrich (ex-Artikel 118a) ist die „Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit“ (89/391/EWG), die nachfolgend dargestellt wird.

2.1.2 Die Ausführungen der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (89/391/EWG)

Am 12. Juni 1989 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaften als erste Richtlinie auf der Basis von Art. 137 Abs. 1 erster Spiegelstrich (ex-Artikel 118a) die „Richtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit“ (89/391/EWG).

Diese Richtlinie wird auch als Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie bezeichnet,

¹² Den innerstaatlichen Stellen wird die Wahl der Form und der Mittel zur Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben in das nationale Recht überlassen, allerdings verlangt der Europäische Gerichtshof, dass die Mitgliedsstaaten dabei die von ihm erarbeiteten Grundsätze ordnungsgemäßer Umsetzung (Effektivität, Rechtssicherheit, Transparenz und Kontrollierbarkeit) beachten.

denn sie setzt einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen für allgemeine Grundanforderungen des betrieblichen Arbeitsschutzes. Die Konkretisierung und Ergänzung erfolgt durch Einzelrichtlinien, auf die im weiteren Verlauf der Darstellung ebenfalls eingegangen wird.

Der formale Aufbau der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie gliedert sich in eine Präambel und einen Artikelteil, wobei die einzelnen Artikel der Richtlinie wiederum vier Abschnitten zugeordnet wurden (Abb. 2.1.2.1).

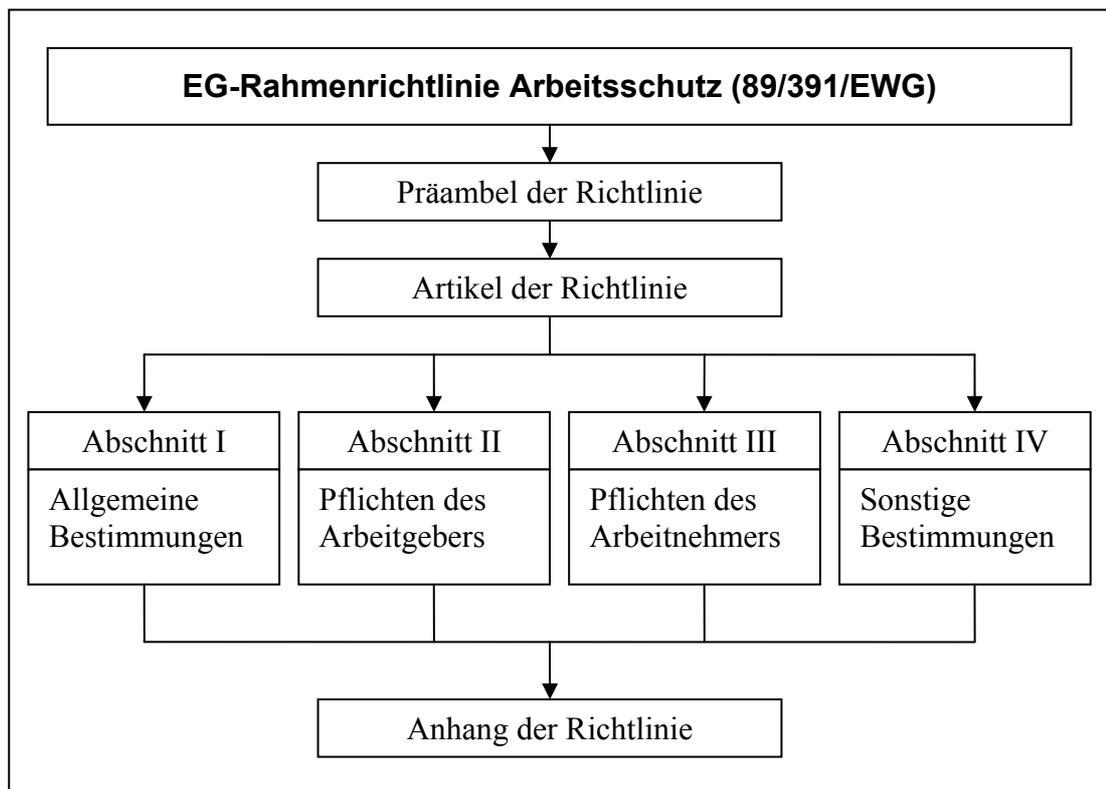


Abb. 2.1.2.1: Inhaltsübersicht der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz

Die Präambel enthält ausführliche Erwägungsgründe und beschreibt die Zielsetzung der Richtlinie. Dazu wird zunächst resümiert, dass der bisher erreichte Stand des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz nicht ausreichend sei, denn nach wie vor seien zu viele Arbeitsunfälle und berufsbedingte Erkrankungen zu beklagen. Ausgehend von dieser Zustandsanalyse wird als angestrebtes Ziel die Verbesserung des Gesundheitsschutzes postuliert. Zur Erreichung dieser Zielstellung sollten sowohl bereits vorhandene Maßnahmen weiterentwickelt als auch zusätzliche präventive Maßnahmen realisiert werden. Schon in der Präambel wird besonders hervorgehoben, dass die

Verbesserung des Gesundheitsschutzes im Wesentlichen als eine Aufgabe der Arbeitgeber anzusehen sei, welche entsprechend vielfältige Verpflichtungen nach sich ziehe (vgl. die nachfolgenden Ausführungen zum Abschnitt zwei der Richtlinie) und „keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden“ dürfe (vgl. Präambel, 18. Erwägungsgrund).

Der Präambel folgt der erste Abschnitt (Art. 1 – 4), der die Allgemeinen Bestimmungen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz enthält. Wesentlich sind in diesem Abschnitt die Zielsetzung der Richtlinie, die bereits aus dem Titel der Richtlinie hervorgeht sowie der Anwendungsbereich. Die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie finden „Anwendung auf alle privaten und öffentlichen Tätigkeitsbereiche (gewerbliche, landwirtschaftliche, kaufmännische, verwaltungsmäßige sowie dienstleistungs- oder ausbildungsbezogene, kulturelle und Freizeitaktivitäten usw.)“.

Zu den Adressaten der Rahmenrichtlinie gehören sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer, wobei sich die Rahmenrichtlinie in erster Linie an die Arbeitgeber wendet, denn diese werden gemäß Art. 5 Abs. 1 verpflichtet, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu sorgen.

Der zweite Abschnitt umfasst die Artikel 5 bis 12 und enthält einen umfassenden Katalog von Arbeitgeberverpflichtungen. Danach wird der Arbeitgeber in Art. 6 Abs. 1 zur Durchführung vielfältiger Arbeitsschutzmaßnahmen verpflichtet. Diese Verpflichtung spiegelt das umfassende Verständnis der Rahmenrichtlinie in Bezug auf den Schutz der Arbeitnehmer wider, denn Maßnahmen sind sowohl für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer als auch zur Verhütung berufsbedingter Gefahren erforderlich. Der Arbeitgeber hat zusätzlich Maßnahmen organisatorischer Art und zur verstärkten Einbindung der Arbeitnehmer durch Information und Unterweisung vorzusehen, das heißt die betriebliche Sicherheitsplanung und -politik muss ausgeweitet werden.

Bei der Realisierung der Maßnahmen wird der Arbeitgeber – auf der Basis der Generalklausel des Artikels 5 Abs. 1 - zu einer systematischen Betrachtung

tung der Sicherheit am Arbeitsplatz verpflichtet. Dabei hat er Prioritätsvorgaben entsprechend der Auflistung in der Rahmenrichtlinie („Allgemeine Grundsätze der Gefahrenverhütung“, Art. 6 Abs. 2) zu beachten. An erster Stelle dieser Arbeitsschutzsystematik fordert die Rahmenrichtlinie die generelle Vermeidung von Risiken (Art. 6 Abs. 2 lit. a). Nicht vermeidbare Risiken müssen bewertet (Art. 6 Abs. 2 lit. b) und Gefahren an der Quelle bekämpft werden (Art. 6 Abs. 2 lit. c). Darüber hinaus hat der Arbeitgeber den Faktor „Mensch“, insbesondere bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen sowie bei der Auswahl von Arbeitsmitteln und Arbeits- und Fertigungsverfahren, hinsichtlich der Abschwächung gesundheitsschädigender Auswirkungen zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 lit. d). Der Bedeutungszuwachs des Faktors „Mensch“ bei der Arbeit wird auch durch den allgemeinen Grundsatz der Gefahrenverhütung verdeutlicht, wonach der kollektive Gefahrenschutz Vorrang vor dem individuellen Gefahrenschutz (zum Beispiel: Schallschutzmaßnahmen haben Vorrang vor persönlichen Gehörschutzmitteln) hat (Art. 6 Abs. 2 lit. h).

Durch die Verpflichtung, als anzustrebendes Niveau der Maßnahmen den Stand der Technik¹³ (Art. 6 Abs. 2 lit. e) zu berücksichtigen, wird ein dynamisches Arbeitsschutzkonzept eingefordert, ausgerichtet auf einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess der Arbeitsbedingungen (Art. 6 Abs. 1: „... der Arbeitgeber muss darauf achten, dass diese Maßnahmen entsprechend den sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden ...“). Gleichzeitig verfolgt dieses Konzept eine Abkehr von der bisherigen traditionellen Technikzentrierung des Arbeitsschutzes, mit dem Ziel einer „kohärenten Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen, sozialen Beziehungen und Einfluss auf den Arbeitsplatz“ (Art. 6 Abs. 2 lit. g). Aus diesem Entwurf ergibt sich, dass der Arbeitgeber ein umfassendes und ganzheitliches Gestaltungskonzept zu entwickeln hat, in dessen Mittelpunkt die menschengerechte Gestaltung der Arbeit steht.

¹³ Für den Stand der Technik gilt zum Beispiel die Legaldefinition des § 3 Abs. 6 BImSchG, wonach unter dem Stand der Technik der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen lässt, zu verstehen ist. Bei der Bestimmung des Standes der Technik sind insbesondere vergleichbare Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen heranzuziehen, die mit Erfolg im Betrieb erprobt worden sind.

Grundvoraussetzung aller zu ergreifenden Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist die „Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer“, die in Art. 6 Abs. 3a normiert wird. Diese Gefährdungsbeurteilung, die ihrerseits die Ermittlung der Gefahren voraussetzt, hat der Arbeitgeber in Abhängigkeit von der Unternehmenstätigkeit bei der Auswahl von Arbeitsmitteln, chemischen Stoffen oder Zubereitungen und bei der Gestaltung der Arbeitsplätze vorzunehmen. Auf der Grundlage dieser Beurteilung sind Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung der zuvor dargestellten Rangfolge der allgemeinen Grundsätze der Gefahrenverhütung festzulegen und zu realisieren.

An dieser Stelle soll auf den Artikel 9 der Rahmenrichtlinie vorgegriffen werden. Nach Art. 9 hat der Arbeitgeber die in Art. 6 geforderte Gefährdungsbeurteilung niederzulegen, so dass er „über eine Evaluierung der am Arbeitsplatz bestehenden Gefahren für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz“ verfügt. Diese Dokumentationen können als wichtige Erkenntnisgrundlage für die Realisierung von umfassenden betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen dienen und sorgen auch für Transparenz der betrieblichen Aktivitäten im Bereich des Arbeitsschutzes, nicht zuletzt gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden.

Die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie greift in Artikel 7 die bereits im Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) festgelegte Forderung auf, wonach der Arbeitgeber eine Sicherheitsorganisation zu bilden hat. Diese Sicherheitsorganisation soll den Arbeitgeber durch eine sachverständige Beratung bei der Realisierung des Pflichtenprogramms (u.a. der Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer) unterstützen. Nach Artikel 7 Abs. 1 sind dazu in erster Linie Arbeitnehmer des jeweiligen Betriebes mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren zu beauftragen.

Den benannten Arbeitnehmern muss zur Ausübung ihrer Aufgaben die erforderliche Zeit vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt werden. Auch dürfen diesen Arbeitnehmern durch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben keine

Nachteile entstehen. Für den Fall, dass eine innerbetriebliche Sicherheitsorganisation zum Beispiel auf Grund mangelnder personeller Ressourcen nicht aufgebaut werden kann, enthält der Artikel 7 Abs. 3 die zwingende Verpflichtung, dass der Arbeitgeber externe Sicherheitsexperten bestellen muss, welche die Aufgaben wahrnehmen.

Die Rahmenrichtlinie berücksichtigt bei ihrer Forderung bezüglich der Etablierung einer Sicherheitsorganisation auch die besonderen Verhältnisse in Kleinbetrieben und eröffnet dem Arbeitgeber die Alternative, die Aufgaben selbstständig wahrzunehmen unter der Bedingung, dass er die „erforderlichen Fähigkeiten besitzt“ (Art. 7 Abs. 7).

In diesem Zusammenhang ist ausdrücklich auf das Fortbestehen der Arbeitgeberverantwortung hinzuweisen. Die Grundpflicht des Arbeitgebers bei der Gefahrenverhütung besteht darin, „für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer zu sorgen“ (Art. 5 Abs. 1). Diese grundlegende Verantwortung besteht auch dann, wenn der Arbeitgeber Arbeitsschutzaufgaben an Arbeitnehmer oder externe Fachleute wie zum Beispiel überbetriebliche sicherheitstechnische Dienste delegiert (Art. 5 Abs. 2 und 3).

Die Rahmenrichtlinie führt in Bezug auf die Organisation des Arbeitsschutzes die Forderung nach einer Erweiterung der betrieblichen Sicherheitsorganisation ein: Sie verlangt die Benennung derjenigen Arbeitnehmer, die für „Erst-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Arbeitnehmer zuständig sind“ (Art. 8 Abs. 2). Diese Personen müssen in ausreichender Zahl vorhanden sein, adäquat ausgebildet werden und über die notwendige Ausrüstung verfügen. Insgesamt zielt diese Regelung auf die Einrichtung einer betriebseigenen „Katastrophenschutzorganisation“ auf der Grundlage einer zusammenfassenden Rechtsvorschrift ab¹⁴.

Die Beteiligung von Arbeitnehmern am Arbeitsschutz gewinnt durch die Ausführungen in der Rahmenrichtlinie eine neue Dimension. Der Arbeitgeber hat

¹⁴ Bisher wurden die genannten Bereiche in verschiedenen Rechtsvorschriften geregelt; die Regelungen zur Ersten-Hilfe zum Beispiel in der Unfallverhütungsvorschrift BGV A5.

auf Grund des Artikels 11 Arbeitnehmern bzw. deren Vertretern die Beteiligung bei allen Fragen, die die Sicherheit und die Gesundheit am Arbeitsplatz betreffen, zu ermöglichen. Damit erhalten Arbeitnehmer Anhörungsrechte, unter anderem auch bei der Planung und Einführung neuer Technologien, sowie Vorschlagsrechte, um Gefahren vorzubeugen und Gefahrenquellen zu reduzieren. Neu geschaffen wird die Möglichkeit, dass sich die Arbeitnehmer in Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes an die zuständige Behörde wenden können, „wenn sie der Auffassung sind, dass die vom Arbeitgeber getroffenen Maßnahmen und bereitgestellten Mittel nicht ausreichen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sicherzustellen“ (Art. 11 Abs. 6).

Arbeitnehmer haben nach den Art. 10 und 12 Unterweisungen - auch auf der Basis der zuvor durchgeführten umfassenden Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit (vgl. Art. 6 Abs. 3) - zu erhalten, wobei die Rahmenrichtlinie einen umfangreichen Katalog mit Unterweisungsanlässen beinhaltet. Auch über die Art der Unterweisung enthält die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie nähere Angaben. Dabei wird besonderer Wert darauf gelegt, dass sie „eigens auf den jeweiligen Arbeitsplatz oder Aufgabenbereich ausgerichtet“ sein muss.

Mit den zuvor dargestellten Rechten der Arbeitnehmer korrespondieren die Pflichten im Hinblick auf die Vermeidung von Unfall- und Gesundheitsgefahren, die im dritten Abschnitt (Art. 13) näher erläutert werden. Die Rahmenrichtlinie verlangt bezüglich der Arbeitnehmerpflichten eine Neuorientierung dahingehend, dass die Arbeitnehmer zukünftig eine aktive, eigenständige Rolle übernehmen müssen. Dabei wird hervorgehoben, dass sie sowohl für ihre eigene als auch für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz ihrer Kollegen Sorge zu tragen haben.

Schließlich enthält der vierte Abschnitt (Art. 14 – 19) sonstige Bestimmungen. Zu beachten sind dabei insbesondere die Regelungen im Art. 14 zur präventivmedizinischen Überwachung. Als weiteres Instrument zur Erreichung des angestrebten Zieles der Verbesserung des Gesundheitsschutzes

am Arbeitsplatz sollen Maßnahmen zur Gewährleistung einer geeigneten Überwachung der Gesundheit der Arbeitnehmer getroffen werden (Art. 14 Abs. 1). Die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie stärkt auch durch diese Bestimmung die individuellen Rechte der Arbeitnehmer, in dem sie konstituiert, „dass jeder Arbeitnehmer sich auf Wunsch einer regelmäßigen präventivmedizinischen Überwachung unterziehen kann“ (Art. 14 Abs. 2).

Zur Systematisierung des europäischen Richtlinienwesens kann grundsätzlich zwischen Rahmenrichtlinien und Einzelrichtlinien unterschieden werden¹⁵. Der Art. 16 Abs. 1 greift diese Regelungstechnik auf und bildet die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Einzelrichtlinien. Der Zweck der Einzelrichtlinien besteht in der Ergänzung und Ausfüllung der allgemeinen Grundsätze der Rahmenrichtlinie für spezielle Sachgebiete. Alle Einzelrichtlinien sind ähnlich strukturiert. Zunächst wird innerhalb der Richtlinien der jeweilige Anwendungsbereich formuliert, wobei die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie im Anwendungsbereich der jeweiligen Einzelrichtlinien uneingeschränkt Anwendung finden (z.B. die in der Rahmenrichtlinie aufgeführten Beteiligungsrechte). Gegebenenfalls bestehende strengere oder spezifische Bestimmungen in den Einzelrichtlinien bleiben durch die Rahmenrichtlinie aber unberührt (Art. 16 Abs. 3). Anschließend werden die verwendeten zentralen Begriffe definiert, die Pflichten der Arbeitgeber (als Adressaten der Richtlinien) festgelegt und die Einhaltung der in den Anhängen formulierten Sicherheitsbestimmungen verfügt.

Auf die Inhalte der Einzelrichtlinien wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen. Vielmehr werden die für die empirische Untersuchung ausgewählten Einzelrichtlinien bzw. die sie in nationales Recht transformierenden Arbeitsschutzverordnungen im Rahmen der Darstellung des nationalen Vorschriften- und Regelwerkes für den Arbeitsschutz ausführlich betrachtet.

Von besonderer Bedeutung für die im Rahmen dieser Untersuchung zu behandelnde Thematik ist der Art. 18 Abs. 3 der Arbeitsschutz-Rahmenricht-

¹⁵ Vgl. zum Beispiel R. Wank / U. Börgmann: Deutsches und europäisches Arbeitsschutzrecht, München, 1992, S. 86.

linie. Dieser bezieht sich auf die mit dieser Richtlinie gemachten Umsetzungserfahrungen und legt den Mitgliedsstaaten eine diesbezügliche Pflicht zur Berichterstattung auf. Danach sind diese gehalten, alle fünf Jahre über die praktische Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie gegenüber der europäischen Kommission zu berichten. Diese Berichte können als Evaluationsstätigkeiten bezeichnet werden und zeigen deutlich, dass dem Gemeinschaftsgesetzgeber eine mögliche Problematik der Zielsicherheit und der Vollziehbarkeit der Rahmenrichtlinie bewusst ist. Um sich ein umfassendes Gesamtbild über die Umsetzung machen zu können, werden neben der Berichterstattung durch die nationalen Gesetzgeber auch die Standpunkte der Sozialpartner eingefordert.

Resümierend kann festgehalten werden, dass die Zielsetzungen der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie ein neues Leitbild des Arbeitsschutzes erfordern. Die bisherige technische Orientierung des Arbeitsschutzes kann diesen neuartigen Ansprüchen nicht gerecht werden und wird durch die Rahmenrichtlinie überholt. Die Konzeption des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, als integralem Bestandteil der Unternehmenspolitik, unter Berücksichtigung umfassender Arbeitsplatzanalysen und der Organisation des Arbeitsschutzes als kooperativer und partizipativer Prozess, stellt alle Beteiligten, vor allem jedoch die Arbeitgeber als Hauptverantwortliche für den Arbeitsschutz vor neue Herausforderungen.

2.2 Das Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien

Mit dem am 21. August 1996 in Kraft getretenen „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ wurde der Weg zur innerstaatlichen Umsetzung der europäischen Arbeitsschutz-Richtlinien geebnet¹⁶.

Dieses Gesetz setzt unmittelbar zwei EG-Richtlinien¹⁷ zum Arbeitsschutz in bundesdeutsches Recht um und ermöglicht außerdem, dass weitere Einzelrichtlinien umgesetzt werden können. Hierfür stellt es entsprechende Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Bundesregierung bereit¹⁸. Das Gesetz, das als Artikelgesetz (sog. „Artikelgesetz-Arbeitsschutz“) konzipiert wurde, führt in Art. 1 ein neues Gesetz ein und ändert in weiteren Artikeln bestehende Gesetze (Abb. 2.2.1).

Artikel 1	Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG)
Artikel 2	Änderung des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit
Artikel 3	Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes
Artikel 4	Änderung der Gewerbeordnung
Artikel 5	Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes
Artikel 6	In-Kraft-Treten

Abb. 2.2.1: Artikel des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien

¹⁶ BGBl. Teil I, 1996, S. 1246.

¹⁷ Erstens: Die Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. EG Nr. L 183 S. 1). Zweitens werden diejenigen Regelungen der Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (ABl. EG Nr. L 206 S. 19) umgesetzt, die noch nicht im deutschen Recht enthalten sind.

¹⁸ Vgl. BT-Drs. 13/4756 vom 28.05.1996, S. 1.

In den nachfolgenden Ausführungen werden die einzelnen Artikel des Gesetzes betrachtet, wobei im Mittelpunkt des Interesses die Darstellung des Artikels 1 steht, da dieser das neue Arbeitsschutzgesetz beinhaltet.

2.2.1 Artikel 1: Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG)

Das Kernelement dieses Artikelgesetzes ist das Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG), denn es übernimmt zum überwiegenden Teil inhaltsgleich - aber angepasst an die deutsche Rechtssystematik und Rechtsprache - die Vorgaben der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie¹⁹.

Bevor die angestrebten Ziele (u.a. Verwirklichung des Leitbildes der Prävention, Stärkung der Eigenverantwortung der Arbeitgeber) und die wesentlichen Inhalte (u.a. Organisation des Arbeitsschutzes, Beurteilung der Arbeitsbedingungen) des Arbeitsschutzgesetzes sowie die daraus für die betriebliche Praxis resultierenden Konsequenzen detailliert betrachtet werden, gilt es zunächst die Konzeption des Gesetzes darzustellen.

Das Arbeitsschutzgesetz ist in fünf Abschnitte untergliedert. Der erste Abschnitt (§§ 1 und 2) erläutert die Zielsetzung, legt den Anwendungsbereich fest und bestimmt die wichtigsten Begriffe. Die im zweiten Abschnitt (§§ 3 – 14) geregelten Pflichten des Arbeitgebers betreffen sowohl dessen generelle Verantwortung für den Arbeitsschutz wie auch die konkrete Festlegung bestimmter Anforderungen an den Arbeitgeber. Im dritten Abschnitt (§§ 15 – 17) werden allgemeine Pflichten und Rechte der Beschäftigten systematisch gesetzlich normiert. Der vierte Abschnitt (§§ 18 – 20) beinhaltet Verordnungsermächtigungen insbesondere auch zur Umsetzung der auf europäi-

¹⁹ Vgl. C. Fischer, BArbBl. 01/1996, S. 22.

scher Ebene erlassenen Einzelrichtlinien zur Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie, sowie Regelungen für den öffentlichen Dienst. Die Schlussvorschriften des fünften Abschnitts (§§ 21 – 26) enthalten neben den für die Länder zur Durchführung des Gesetzes nötigen Vorschriften auch Bußgeld- und Strafvorschriften.

2.2.1.1 Allgemeine Vorschriften

Das Arbeitsschutzgesetz beschreibt in § 1 die umfassende Zielsetzung des Arbeitsschutzes, die aus zwei Komponenten besteht: Auf der Basis der gesetzlichen Rahmenbedingungen gilt es in allen Tätigkeitsbereichen, zum einen durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes das erreichte betriebliche Sicherheits- und Gesundheitsschutzniveau der Beschäftigten bei der Arbeit zu sichern und zum anderen dieses kontinuierlich zu verbessern.

Die Instrumente zur Erreichung dieser Zielsetzung finden sich in der Legaldefinition des Begriffes „Maßnahmen des Arbeitsschutzes“ in § 2 Abs. 1 ArbSchG. Danach handelt es sich um „Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit“ (das heißt nicht nur zur Verhütung von unfallversicherungsrechtlich relevanten Arbeitsunfällen, die länger als drei Tage Arbeitsunfähigkeit zur Folge haben), „die Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren“ und die „menschengerechte Gestaltung der Arbeit“. Diese Begriffsbestimmung ist für die Auslegung des Arbeitsschutzgesetzes von herausragender Bedeutung. Vor allem durch die Einbeziehung von Maßnahmen zur Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren in die betriebliche Sicherheitsarbeit soll ein neuartiges und umfassendes Verständnis von betrieblichem Arbeits- und Gesundheitsschutz entsprechend der EG-Rahmenrichtlinie entwickelt werden.

Über bisherige konventionelle Zielsetzungen des Arbeitsschutzrechtes, im Sinne von klassischer Unfallverhütung und technisch-orientiertem Arbeitsschutz, hinaus, steht der Gesundheitsschutz der Beschäftigten im Mittelpunkt

einer präventiv ausgerichteten Arbeitsschutzpolitik²⁰. Wichtig ist hier das Verständnis des Begriffes „Gesundheit“, wobei sich jedoch sowohl in der Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) als auch im Arbeitsschutzgesetz keine Legaldefinition dieses Begriffes findet. In diesem Zusammenhang kann aber auf die Beschlüsse der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zurückgegriffen werden, denn diese sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bei der Auslegung der Rahmenrichtlinie zu beachten²¹. Von besonderer Relevanz ist im konkreten Fall das „Übereinkommen über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt“ (Nr. 155) der Internationalen Arbeitsorganisation, in dem die Notwendigkeit einer präventiven Gesundheitspolitik (vgl. Art. 4 des Übereinkommens) betont und der Gesundheitsbegriff definiert werden. Danach bedeutet „Gesundheit im Zusammenhang mit der Arbeit nicht nur das Freisein von Krankheit oder Gebrechen, sondern umfasst auch die physischen und geistig-seelischen Faktoren, die sich auf die Gesundheit auswirken und die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherheit und der Gesundheit bei der Arbeit stehen“ (Art. 3e des Übereinkommens).

Der betriebliche Arbeitsschutz erhält so eine Ausdehnung, mit der Konsequenz, dass der Arbeitgeber analysieren muss, welche mentalen, sozialen, psychischen und arbeitsorganisatorischen Belastungsfaktoren von den Arbeitstätigkeiten ausgehen können, die die Gesundheit der Arbeitnehmer gefährden oder beeinträchtigen könnten und wie diese zu vermeiden sind.

Der sachliche Anwendungsbereich des Arbeitsschutzgesetzes umfasst alle privaten und öffentlichen Tätigkeitsbereiche. Entsprechend diesem weiten Anwendungsbereich werden alle Beschäftigten erfasst. Dies sind neben den Arbeitnehmern, einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten, unter anderem auch Beamte, Richter und Soldaten (§ 2 Abs. 2 ArbSchG). Allerdings werden auch bestimmte Beschäftigtengruppen vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Zu diesen Beschäftigtengruppen sind Hausangestellte in privaten Haushalten zu zählen. Außer ihnen werden auch

²⁰ Diese Präventionsorientierung akzentuiert einerseits die Gewährleistung sicherer und gesundheitsgerechter Arbeitsbedingungen (Verhältnisprävention) und andererseits das sicherheitsbewusste Verhalten der Beschäftigten (Verhaltensprävention).

²¹ Vgl. A. Bückler / K. Feldhoff / W. Kohte: Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Neuwied / Kriftel / Berlin, 1994, Rdnr. 237, mit Nachweisen der Rechtsprechung des EuGH.

die Beschäftigten auf Seeschiffen und in den Betrieben, die dem Bundesberggesetz unterliegen nicht erfasst, soweit für diese entsprechende Rechtsvorschriften bestehen (§ 1 Abs. 2 ArbSchG). Ebenfalls vom persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes nicht erfasst werden „die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Halbsatz 2 ArbSchG). Somit kann festgehalten werden, dass durch das Arbeitsschutzgesetz eine einheitlich geltende Rechtsgrundlage geschaffen wurde. Allerdings konnte angesichts der vorgenommenen Einschränkungen des Geltungsbereiches des Arbeitsschutzgesetzes keine vollständige Umsetzung der Anforderung der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (vgl. Art. 2 Abs. 1) nach einem einheitlichen Arbeitsschutzrecht für alle Beschäftigten erreicht werden.

2.2.1.2 Pflichten des Arbeitgebers

Der § 3 Abs. 1 ArbSchG enthält methodische Vorgaben für den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz und legt als vorrangige Aufgabe des Arbeitgebers fest, die „erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit beeinflussen“.

Die Ausgangsbasis für die vom Arbeitgeber festzulegenden und zu realisierenden, konkreten Schutzmaßnahmen ist die systematische Beurteilung der Arbeitsbedingungen und damit möglicherweise verbundener Gefährdungen. Diese Beurteilung der Arbeitsbedingungen, die in § 5 Abs. 1 formalisiert festgeschrieben ist, stellt die Kernarbeitgeberpflicht dar, denn sie ist die logische Voraussetzung für die Umsetzung der arbeitsschutzrechtlichen Generalklausel des § 3 Abs. 1 ArbSchG.

Über die planerische Festlegung und die Durchführung von Schutzmaßnahmen hinaus verlangt der § 3 Abs. 1 ArbSchG auch die Implementierung von Instrumenten zur Wirksamkeitskontrolle der jeweiligen Arbeitsschutzmaßnahmen (Arbeitsschutzcontrolling). Darüber hinaus ist bei der Durchführung der Maßnahmen zu berücksichtigen, dass nach § 3 Abs. 1 das Erfordernis

besteht, einen kontinuierlichen Prozess zu initialisieren, mit der Zielsetzung Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten zu verbessern.

Ein zentrales Anliegen des Arbeitsschutzgesetzes ist darin zu sehen, dass der Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Betrieben tatsächlich „gelebt“ wird. Ausgehend von der Erkenntnis, dass viele Sicherheitsprobleme auf Unzulänglichkeiten in der Organisation des Arbeitsschutzes zurückgeführt werden können²², misst das Gesetz der Organisation der betrieblichen Sicherheit große Bedeutung zu und überträgt analog zur europäischen Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (vgl. Art. 5 Abs. 1) die Hauptverantwortlichkeit für den Arbeitsschutz auf die Arbeitgeber (§ 13 Abs. 1 ArbSchG).

Die Arbeitgeber waren aber auch schon vor dem In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes verpflichtet, Regelungen zur Organisation des Arbeitsschutzes zu treffen: Als Grundvorschrift für die gewerbliche Wirtschaft galt § 120a der Gewerbeordnung, der die Gewerbeunternehmer (Arbeitgeber) verpflichtete, „... den Betrieb so zu regeln, dass die Arbeitnehmer so weit geschützt sind, wie es die Natur des Betriebes gestattet“. Daneben existiert mit dem Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) ein zentrales Gesetz, das den Arbeitgebern auferlegt, eine betriebliche Arbeitssicherheitsorganisation unter anderem durch die Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit und die Einrichtung eines Arbeitsschutzausschusses aufzubauen (§§ 1 und 11 ASiG). Gegenüber diesen Regelungen sieht das Arbeitsschutzgesetz allerdings einen erheblich ausgeweiteten Rahmen vor, in dem die Arbeitgeber ihre Verantwortung realisieren müssen.

Bei den betriebsorganisatorischen Arbeitsschutzgrundpflichten des Arbeitgebers steht die Verpflichtung zum Aufbau einer geeigneten Arbeitsschutzorganisation und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel an erster Stelle. Zu einer geeigneten Organisation im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG gehört zunächst, die Erledigung aller Pflichten durch den Arbeitgeber selbst oder

²² Vgl. A. Bückler / U. Faber / K. Feldhoff: Handbuch zum betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzrecht, Düsseldorf, 1997, S. 13.

durch beauftragte Beschäftigte in verantwortungsvoller Weise. Hierzu räumt § 13 Abs. 2 ArbSchG dem Arbeitgeber ausdrücklich die Möglichkeit ein, Aufgaben an „zuverlässige und fachkundige Personen“ zu übertragen. Darüber hinaus tragen Betriebsleiter im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse, kraft unmittelbarer gesetzlicher Anordnung, Verantwortung für Sicherheit und Gesundheit (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 ArbSchG). In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, dass der Arbeitgeber auch nach der Aufgabenübertragung in der Verantwortung verbleibt (nicht übertragbare Oberaufsichtspflicht). Diese Oberaufsichtspflicht umfasst die persönliche und fachliche Überwachung und die eventuelle Ersatzauswahl verantwortlicher Führungskräfte oder Beauftragter (vgl. § 130 Ordnungswidrigkeitengesetz).

Zu einer geeigneten Organisation gehört weiterhin, die Einbeziehung der, auf Grund des parallel zum Arbeitsschutzgesetz anzuwendenden Arbeitssicherheitsgesetzes, durch den Arbeitgeber zu bestellenden Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte in die betrieblichen Aktivitäten. Ebenfalls sollten die Sicherheitsbeauftragten integriert werden, so dass sie ihren Unterstützungsaufgaben effektiv nachgehen können. Außerdem ist der Betriebsrat an der betrieblichen Sicherheitsorganisation zu beteiligen, dem durch das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) Informations- und Überwachungsrechte und insbesondere ein Mitbestimmungsrecht in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zusteht (vgl. §§ 80 Abs. 1 und 2, 87 Abs. 1 Nr. 7, 89 BetrVG).

Schließlich werden die Organisationspflichten des Arbeitgebers in § 3 Abs. 2 Nr. 2 dahingehend ergänzt, dass der Arbeitsschutz in die Führungsstrukturen (vertikale Integration) und Tätigkeiten (horizontale Integration), eingebunden werden muss.

Die Ausgangsbasis für die vom Arbeitgeber zu treffenden Maßnahmen des Arbeitsschutzes gemäß § 3 Abs. 1 ArbSchG ist die in § 5 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes formalisiert festgeschriebene Beurteilung der Arbeitsbedingungen.

Mit Hilfe der Beurteilung der Arbeitsbedingungen sind die betrieblichen Gefährdungen systematisch zu ermitteln und zu bewerten. Das Arbeitsschutzgesetz geht dabei von einem weitgefassten Gefährdungsbegriff aus und enthält in § 5 Abs. 3 eine nicht abschließende Aufzählung von Sachverhalten, die zu Gefährdungen führen können. Neben den klassischen Unfallgefahren sind die Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken ebenso zu berücksichtigen wie die gegebenenfalls unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten. Die Ergebnisse der Gefährdungsermittlung bilden die informativische Grundlage für die Beurteilung der Gefährdungen und die Festlegung von erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes. Die Konzeption der Schutzmaßnahmen hat sich dabei an den in § 4 des Gesetzes normierten allgemeinen Gestaltungsgrundsätzen (zum Beispiel vorrangige Vermeidung von Gefährdungen, Gefahrenbekämpfung an der Quelle) zu orientieren.

Die Beurteilung der Arbeitsbedingungen stellt das zentrale Instrumentarium zur Durchsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in den Betrieben dar. Dabei bedeutet diese Verbetrieblichung nicht nur Selbstregulation im Hinblick auf die Festlegung einer Schutzkonzeption, sondern auch die Schaffung betrieblicher Mechanismen zur Kontrolle und kontinuierlichen Verbesserung des Niveaus im Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Eine weitere wesentliche Neuerung im deutschen Arbeitsschutzrecht bildet der § 6 des Arbeitsschutzgesetzes, wonach der Arbeitgeber verpflichtet wird, die im Rahmen der Beurteilung der Arbeitsbedingungen (§ 5 ArbSchG) erzielten Ergebnisse zu dokumentieren.

Nach der Intention des Gesetzgebers soll es vorrangig dem Arbeitgeber überlassen bleiben, wie er der Dokumentationspflicht nachkommt²³. Allerdings wird dieser Gestaltungsspielraum eingeschränkt bzw. konkretisiert, durch die im § 6 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes als unverzichtbar festgeschriebenen inhaltlichen Mindestangaben für eine ordnungsgemäße Dokumentation. In Abhängigkeit von der Art der Tätigkeiten im Betrieb und der Zahl der Be-

²³ Vgl. BT-Drs. 13/3540 vom 22.01.1996, S. 20.

schäftigten müssen Unterlagen verfügbar sein, aus denen das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, die festgelegten Maßnahmen und das Ergebnis ihrer Überprüfung (Wirksamkeitskontrolle) ersichtlich sind. Insbesondere der Aspekt der Wirksamkeitskontrolle, der bereits im § 3 des Gesetzes aufgeführt wird („... er (gemeint ist der Arbeitgeber) hat die Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen ...“), verdeutlicht, dass ein gelebtes, transparentes Arbeits- und Gesundheitsschutz-Dokumentationssystem aufgebaut werden muss, um der Zielsetzung des Gesetzes, „Sicherheit und Gesundheitsschutz zu sichern und zu verbessern“ (vgl. § 1 ArbSchG) gerecht zu werden.

Andererseits stehen im Gesetz Erleichterungen, die den Aufwand und damit auch die Kosten für den Arbeitgeber begrenzen. Der Arbeitgeber muss nicht für jeden Arbeitsplatz gesonderte Unterlagen führen, denn „bei gleichartiger Gefährdungssituation ist es ausreichend, wenn die Unterlagen zusammengefasste Angaben enthalten“ (§ 6 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG). Hinzu kommt, dass Betriebe mit zehn oder weniger Beschäftigten durch § 6 Abs. 1 Satz 3 – soweit in anderen Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist – von der Dokumentationspflicht befreit sind (Kleinbetriebsklausel). Die zuständige Behörde kann aber auch für die unter diese Ausnahmeregelung fallenden Kleinbetriebe die Verfügbarkeit von Unterlagen im Einzelfall anordnen, wenn besondere Gefährdungssituationen dies erfordern.

Eine weitere Verringerung der Dokumentationsverpflichtung ergibt sich daraus, dass Teilzeitbeschäftigte unter die Pro-rata-Regelung gemäß § 6 Abs. 1 Satz 4 fallen. Danach sind Teilzeitbeschäftigte bei der Feststellung der Zahl der Beschäftigten im Betrieb mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von nicht mehr als zehn Stunden mit dem Faktor 0,25²⁴, von nicht mehr als zwanzig Stunden mit 0,5 und nicht mehr als dreißig Stunden mit 0,75 zu berücksichtigen. Diese Regelung ist durch das „Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz“ bereits vier Wochen nach dem In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes dort mit der Zielsetzung, die Beschäftigung von Teil-

²⁴ Durch das „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“ vom 19.12.1998 (BGBl. Teil I, S. 3849) wurde das ArbSchG dahingehend geändert, dass die Wörter „nicht mehr als zehn Stunden mit 0,25“ gestrichen wurden.

zeitbeschäftigten nicht zu behindern, eingefügt worden²⁵.

Im Betrieb existierende Dokumente, die der Erfüllung spezialgesetzlicher Regelungen dienen, wie beispielsweise Gefahrstoff- und Lärmkataster, verlieren durch das Arbeitsschutzgesetz nicht an Aussagekraft, denn das Arbeitsschutzgesetz löst die bisher schon vorhandenen Gesetze nicht ab, sondern ergänzt sie²⁶. Daher bietet es sich an, diese Unterlagen ebenso wie Arbeitsplatzkataster, Protokolle von Betriebsbegehungen, Sicherheitsdatenblätter der im Betrieb eingesetzten Gefahrstoffe und Arbeits- und Betriebsanweisungen zur Vervollständigung des Dokumentationssystems zusammenzuführen. Erst durch eine derartige Zusammenstellung wird dem Arbeitgeber eine Gesamtbeurteilung der Arbeitsverhältnisse ermöglicht.

Auch wenn die generelle Dokumentationspflicht erst bei Betriebsgrößen von mehr als zehn Beschäftigten beginnt, ist es empfehlenswert, grundsätzlich die Untersuchung jedes Arbeitsplatzes, unabhängig von der Betriebsgröße, schriftlich festzuhalten und diese Dokumente auch zu archivieren.

Bezüglich der Archivierung der Unterlagen wird in der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des „Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ ausgeführt, „dass Unterlagen über den jeweils aktuellen Stand vorrätig sein müssen²⁷. Der Altbestand an Unterlagen braucht deshalb nicht für längere Zeit, sondern nur solange aufbewahrt zu werden, wie dies für das Verständnis der aktuellen Unterlagen erforderlich ist“. Diese Ausführung verdeutlicht damit die Relevanz der Archivierung von nicht mehr aktuellen Unterlagen. So lässt sich die Entwicklung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes oder der Wirkungsgrad bestimmter Arbeitsschutzmaßnahmen in der Vergangenheit nur unter Zuhilfenahme von älteren Unterlagen abschätzen. Durch die Vernichtung oder Löschung dieser Dokumente würden wichtige Daten für ein realistisches Arbeits- und Gesundheitsschutzcontrolling verloren gehen. Hinzu kommt, dass sich speziell aus den Unterlagen der arbeitsplatzbezogenen

²⁵ Vgl. BT-Drs. 13/5107 vom 26.06.1996, S. 32.

²⁶ Vgl. C. Fischer, BArbBl. 01/1996, S. 22.

²⁷ Vgl. BT-Drs. 13/5107 vom 26.06.1996, S. 20.

Gefährdungsbeurteilungen wichtige Hinweise auf die gesundheitlichen Belastungen ergeben können, denen einzelne Beschäftigte während ihres Arbeitslebens ausgesetzt sind. Im Falle des Auftretens einer arbeitsbedingten Erkrankung und daraus unter Umständen resultierenden Entschädigungsansprüchen, stellen derartige Dokumente eine unerlässliche Hilfe dar, um gegebenenfalls eine Kausalbeziehung zwischen Exposition und Krankheitsbild herstellen zu können²⁸.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Dokumentationssystem der Lenkung, Zusammenführung und Aufbewahrung aller arbeits- und gesundheitsschutzrelevanten Dokumente im Sinne einer effektiven und kontinuierlichen betrieblichen Sicherheitsarbeit dient. Die Dokumentation kann des Weiteren als Grundlage für die Arbeit der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und der Betriebsärzte genutzt werden. Gleichzeitig bietet sich den für die überbetriebliche Durchführung des Arbeitsschutzgesetzes zuständigen Behörden die Möglichkeit, die sicherheitstechnischen Betriebsverhältnisse an Hand der Dokumentation zu überprüfen.

Außerdem besteht auf Grund des Arbeitsschutzgesetzes die Verpflichtung Aufzeichnungen über alle im Betrieb eingetretenen tödlichen Unfälle oder solche, die eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als drei Tagen zur Folge haben, zu führen (§ 6 Abs. 2 ArbSchG).

²⁸ Im Gefahrstoffrecht sind nicht zuletzt vor diesem Hintergrund Aufbewahrungsfristen von dreißig Jahren für die Gefahrstoffermittlung und -messung geregelt (vgl. § 18 Abs. 3 Gefahrstoffverordnung).

Exkurs: Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Dokumentationspflicht gemäß § 6 ArbSchG

Im Zusammenhang mit der Dokumentationspflicht gemäß § 6 Abs. 1 ArbSchG soll an dieser Stelle ein für die deutschen Kleinbetriebe wichtiges Urteil (Aktenzeichen C-5/00) des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) dargelegt werden.

Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Gesetzgebung zum Arbeitsschutz nicht sichergestellt hat, dass die Pflicht der Arbeitgeber zur Dokumentation der Beurteilung der Arbeitsbedingungen auch „unter allen Umständen für Arbeitgeber mit zehn oder weniger Beschäftigten gilt“ und somit europäisches Recht verletzt wird. Zu diesem Urteil kam der Europäische Gerichtshof am 07.02.2002 in einem Vertragsverletzungsverfahren, das auf Grund einer Klage der EU-Kommission (ABl. EG Nr. C 135 vom 13.05.2000) gegen die Bundesrepublik Deutschland durchgeführt wurde.

Der Hintergrund des Gerichtsurteils ist die im § 6 Abs. 1 ArbSchG enthaltene Ausnahmeregelung, wonach bisher Betriebe mit zehn oder weniger Beschäftigten von der Pflicht, die Beurteilung der Arbeitsbedingungen zu dokumentieren, befreit sind. Die Kommission sah in dieser Regelung einen Verstoß gegen die EG-Richtlinie „über Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit“, denn eine Ausnahmeregelung für Kleinbetriebe ist in dieser Richtlinie nicht vorgesehen.

Die Bundesregierung machte dagegen geltend, dass nach dem Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) alle Betriebe ohne Ausnahme verpflichtet sind, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Für diese besteht eine regelmäßige Berichtspflicht über die ihnen übertragenen Aufgaben (vgl. ASiG i.V.m. BGV A6 und A7), so dass damit auch die Verpflichtung aus Artikel 9 Abs. 1 lit. a der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie umfassend erfüllt werden könnte. Dagegen wandte die EU-Kommission wiederum ein, dass die Berichtspflicht nicht dem Arbeitgeber, sondern den Betriebsärzten und Fach-

kräften für Arbeitssicherheit obliegt und der Arbeitgeber nicht verpflichtet ist, die in diesen Berichten enthaltenen Vorschläge zu befolgen. Des Weiteren sei der Inhalt der von den Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit erstellten Berichte nicht mit dem Inhalt der Dokumente gleichzusetzen, die die Richtlinie verlangt.

Dieser Teil der Klage wurde vom Europäischen Gerichtshof als unbegründet zurückgewiesen, da in der Klagebegründung durch die Kommission nicht deutlich wurde, dass Berichte der Betriebsärzte und der Fachkräfte für Arbeitssicherheit einen anderen Berichtsgegenstand hätten, als die Dokumentation nach § 6 ArbSchG durch die Arbeitgeber.

Recht erhielt die Kommission in dem Klageteil, in dem es um die Befreiung der Kleinbetriebe von der Dokumentationspflicht geht. Die EU-Kommission argumentierte: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung könne gemäß § 14 Abs. 2 ASiG für bestimmte Betriebsarten unter Berücksichtigung der Zahl der Beschäftigten die Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit unter anderem von der Berichtspflicht befreien und mithin auch die Betriebe freistellen, die verpflichtet seien, über diese Berichte zu verfügen. Dagegen vertrat die Bundesregierung die Meinung, dass der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung von seiner Befugnis zur Befreiung nach § 14 Abs. 2 ASiG nur dann Gebrauch machen könne, wenn die Unfallversicherungsträger keine Unfallverhütungsvorschriften erlassen oder bestehende nur unzureichend änderten. Dies sei jedoch nicht der Fall, so dass eine Befreiung von der Berichtspflicht nicht mehr möglich sei.

Dazu führt der Gerichtshof wörtlich aus: „Hierzu ist festzustellen, dass eine Vorschrift, die dem zuständigen Bundesminister für verschiedene Betriebsarten insbesondere nach Maßgabe der Zahl der Beschäftigten die Befugnis gibt, die Betriebsärzte und die Fachkräfte für Arbeitssicherheit von der Erstellung von Berichten über die Beurteilung der Arbeitsbedingungen zu befreien, eindeutig gegen die Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a verstößt, da die Betriebe mit zehn oder weniger Beschäftigten auf diese Weise von der Verpflichtung, über eine Gefahrenevaluierung in

Form von Dokumenten zu verfügen, freigestellt wären“ (Urteil des Europäischen Gerichtshofes, S. 6).

Aus diesen Gründen kam der Europäische Gerichtshof zu dem nachfolgenden Urteil: „Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 9 Absatz 1 Buchstabe a und 10 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie verstoßen, dass sie nicht sichergestellt hat, dass die von der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit vorgesehene Pflicht, über eine Evaluierung der am Arbeitsplatz bestehenden Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit zu verfügen, unter allen Umständen für Arbeitgeber mit zehn oder weniger Beschäftigten gilt“ (Urteil des EuGH, S. 7).

Inzwischen hat die Bundesregierung als Konsequenz aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes das Arbeitssicherheitsgesetz dahingehend geändert, dass der § 14 Abs. 2 (Befreiung bestimmter Betriebsarten von der Berichtspflicht) aufgehoben wurde und zukünftig die durch die Fachkräfte für Arbeitssicherheit und die Betriebsärzte zu erstellenden Berichte als Gefährdungsbeurteilung in Kleinbetrieben dienen sollen²⁹.

²⁹ In einem neuen Artikel 5a des Dritten Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften wurde bestimmt, dass der Abs. 2 in § 14 des Arbeitssicherheitsgesetzes aufgehoben wurde.

Weitere Bestandteile einer im Bereich des Arbeitsschutzes einzurichtenden Organisation sind die vorbeugenden Regelungen und Maßnahmen, welche der Arbeitgeber bezüglich der Ersten-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung zu treffen hat (§ 10 ArbSchG).

Erforderliche Maßnahmen der Ersten-Hilfe können zum Beispiel sein: Bereitstellen von Verbandstoffen, Medikamenten, medizinischen Geräten und Rettungstransportmitteln. Zu den Maßnahmen zur Brandbekämpfung gehört zunächst das Vorhalten von Einrichtungen zum Löschen von Entstehungsbränden, wie beispielsweise tragbare Feuerlöscher oder Sprinkleranlagen. Weitere in Betracht zu ziehende Maßnahmen sind die Bestellung von Brandschutzbeauftragten oder in größeren Betrieben die Bereitstellung einer Betriebsfeuerwehr. Als vorsorgende Maßnahmen zur Evakuierung von Beschäftigten in Notfällen kommt vor allem die Aufstellung von Flucht- und Rettungsplänen in Betracht (vgl. § 55 ArbStättV). Bei der Festlegung dieser Maßnahmen hat der Arbeitgeber besonders die nachfolgend aufgeführten Kriterien zu berücksichtigen: die Größe des Betriebes, die Art der Arbeitsstätte, die Art der auszuführenden Tätigkeiten, die Zahl der Beschäftigten und die Anwesenheit anderer Personen (u.a. Besucher, Kunden).

Der Arbeitgeber muss auch sicherstellen, dass die erforderlichen Verbindungen zu außerbetrieblichen Stellen (u.a. in den Bereichen der Ersten-Hilfe: Ärzte und Krankenhäuser) eingerichtet sind, so dass in Notfällen umgehend fachkundige Hilfe angefordert und an den Einsatzort im Betrieb geleitet werden kann (§ 10 Abs. 1 ArbSchG).

Das Arbeitsschutzgesetz sieht in diesem Zusammenhang ergänzende Maßnahmen personeller Art vor: Der Arbeitgeber hat eine „kleine Katastrophenschutzorganisation“, bestehend aus Beschäftigten die Aufgaben der Ersten-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen, einzurichten (§ 10 Abs. 2 ArbSchG). Damit diese Beschäftigten ihren Verpflichtungen effektiv nachkommen können, sind sie zunächst auszubilden und auszurüsten. Die Anzahl, Ausbildung und Ausrüstung der Beschäftigten müssen dabei in einem „angemessenen Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten und zu den be-

stehenden besonderen Gefahren stehen“.

Diese ausfüllungsbedürftige Bestimmung, kann als ein weiteres Beispiel für die mit dem Arbeitsschutzgesetz verbundene Zielsetzung angesehen werden, den Arbeitgebern flexible und an die spezifischen Verhältnisse im Betrieb angepasste Arbeitsschutzmaßnahmen zu ermöglichen. Dennoch wäre es insbesondere für die nicht ausreichend konkret geregelten Bereiche der Brandbekämpfung und Evakuierung sicherlich zweckdienlich, Richtwertangaben über die Anzahl der zu benennenden Beschäftigten, in Bezug auf die oben genannten Kriterien und Mindestanforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten festzulegen.

In Analogie zur Unfallverhütungsvorschrift „Erste-Hilfe“ (BGV A5; früher VBG 109) die (derzeit noch³⁰) die Anforderungen für den Bereich der Ersten-Hilfe konkretisiert, könnten Vorschriften für die Bereiche Brandschutz und Evakuierung erarbeitet werden. Danach hat der Arbeitgeber bei bis zu zwanzig Versicherten (gemeint sind Beschäftigte) einen Ersthelfer zu benennen. In Betrieben mit mehr als zwanzig Versicherten müssen in Verwaltungs- und Handelsbetrieben 5% und in sonstigen Betrieben 10% der Belegschaft als Ersthelfer zur Verfügung stehen (vgl. § 6 BGV A5). Ebenso wird in der BGV A5 die Erste-Hilfe-Ausbildung geregelt, in dem festgesetzt wird, dass diese Ausbildung durch eine „berufsgenossenschaftlich anerkannte Stelle für die Aus- und Fortbildung in der Ersten-Hilfe“ wie zum Beispiel das Deutsche Rote Kreuz oder den Arbeiter-Samariter-Bund durchzuführen ist (§ 7 BGV A5).

In § 12 ArbSchG ist die grundlegende Unterweisungspflicht des Arbeitgebers geregelt, wobei diese aber auch schon bisher sowohl nach dem autonomen Recht der Unfallversicherungsträger³¹ als auch nach dem Arbeitsvertragsrecht als Bestandteil der vertraglichen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers bestand. Mit der ausdrücklichen Festschreibung im staatlichen Recht wird die Bedeutung der Unterweisung als Instrumentarium zur Sicherheitsinformation

³⁰ Die zukünftige Unfallverhütungsvorschrift „Grundsätze der Prävention“ (BGV A1), die zum 01.01.2004 in Kraft treten soll, enthält gemäß dem „Abgestimmten Fachausschussentwurf Stand März 2003“ die Anforderungen der Ersten-Hilfe im Dritten Abschnitt (§§ 24 – 28) und hebt mit dem § 34 die Unfallverhütungsvorschrift „Erste-Hilfe“ (BGV A5) auf.

³¹ Vgl. BGV A1 „Allgemeine Vorschriften“, § 7 Abs. 2.

und -kommunikation herausgestellt. Damit sich die Beschäftigten sicherheitsgerecht (u.a. Erkennen von Gefährdungen, Handeln entsprechend vorgesehenen Arbeitsschutzmaßnahmen) verhalten können, müssen sie arbeitsplatz- bzw. aufgabenbereichsbezogen unterwiesen werden. Darüber hinaus bestimmt der § 12 ArbSchG die Unterweisungsanlässe: „die Unterweisung muss bei der Einstellung, bei Veränderungen im Aufgabenbereich, der Einführung neuer Arbeitsmittel oder einer neuen Technologie vor Aufnahme der Tätigkeit erfolgen“. Als weiteres Kriterium zur Feststellung der Notwendigkeit von Unterweisungen ist die Gefährdungsentwicklung im Betrieb zu beachten.

Werden Leiharbeitnehmer beschäftigt, so ist der Entleiher neuerdings laut Arbeitsschutzgesetz verpflichtet, auch diese zu unterweisen. Dabei hat er neben den bereits erwähnten Kriterien auch die Qualifikation und Erfahrung der Leiharbeitnehmer zu berücksichtigen (§ 12 Abs. 2 ArbSchG). Diese Verpflichtung korrespondiert mit § 11 Abs. 6 Satz 2 und 3 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, das durch den Art. 5 des „Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ ergänzt wurde.

2.2.1.3 Pflichten und Rechte der Beschäftigten

Die Vorschriften des dritten Abschnitts („Pflichten und Rechte der Beschäftigten“) des Arbeitsschutzgesetzes stellen ein Novum im deutschen Arbeitsschutzrecht dar. Zum ersten Mal wird im Bereich des Arbeitsschutzes die Rechtsstellung der Beschäftigten systematisch geregelt.

Damit die Beschäftigten zukünftig verstärkt an der betrieblichen und auf Kooperation auszurichtenden Sicherheitsarbeit partizipieren können, werden ihnen durch das Arbeitsschutzgesetz sowohl Pflichten als auch Rechte auferlegt, die über die arbeitsvertraglichen hinausgehen (§§ 15 – 17 ArbSchG). Die Grundmaxime dieses Abschnitts des Arbeitsschutzgesetzes ist hierbei, dass die Beschäftigten für ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und

die ihrer Kollegen arbeitsschutzrechtlich (bisher nur strafrechtlich) mitverantwortlich sind. Zu den einzelnen Pflichten führt das Gesetz weiter aus, dass sich die Beschäftigten sicherheitsgerecht, das heißt entsprechend den Weisungen und Unterweisungen durch den Arbeitgeber zu verhalten haben („Verhaltensprävention“). Zusätzlich müssen sie Arbeitsmittel und ihnen zur Verfügung gestellte persönliche Schutzausrüstung bestimmungsgemäß verwenden (§ 15 Abs. 1 und 2 ArbSchG). Darüber hinaus sind die Beschäftigten verpflichtet, „jede von ihnen festgestellte unmittelbare erhebliche Gefahr und Defekte an Schutzsystemen unverzüglich dem Arbeitgeber zu melden“ (§ 16 Abs. 1 ArbSchG). Der § 16 Abs. 2 normiert ein Zusammenarbeitsgebot für die Beschäftigten mit den Betriebsärzten und den Fachkräften für Arbeitssicherheit. Dieses auf Betroffenenpartizipation und Expertenkompetenz ausgerichtete „Team“ soll den Arbeitgeber bei der Umsetzung eines präventiven betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der aus behördlichen Auflagen resultierenden Pflichten unterstützen. Bei dieser Zielsetzung haben die Beschäftigten zusätzlich zu den genannten Funktionsträgern des Arbeitsschutzes auch die Sicherheitsbeauftragten über von ihnen festgestellte Gefahren für Sicherheit und Gesundheit und Mängel an den Schutzsystemen zu informieren (§ 16 Abs. 2 Satz 2 ArbSchG).

Neben den vorgestellten Pflichten werden den Beschäftigten aber auch neuartige Rechte eingeräumt. Der § 17 ArbSchG hebt ausdrücklich zwei Rechte der Beschäftigten hervor: Sie dürfen dem Arbeitgeber Vorschläge zu allen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit machen (§ 17 Abs. 1 ArbSchG). Außerdem können sie sich an die zuständige Behörde wenden (außerbetriebliches Beschwerderecht), „wenn sie auf Grund konkreter Anhaltspunkte der Auffassung sind, dass die vom Arbeitgeber getroffenen Maßnahmen und bereitgestellten Mittel nicht ausreichen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu gewährleisten“ (§ 17 Abs. 2 ArbSchG). Allerdings müssen die Beschäftigten, bevor sie ihr Recht ausschöpfen und sich an die zuständige Behörde wenden dürfen, zunächst den innerbetrieblichen Instanzenweg beschreiten³².

³² Vgl. § 17 Abs. 2 Satz 1 ArbSchG: „... und hilft der Arbeitgeber darauf gerichteten Beschwerden von Beschäftigten nicht ab ...“.

Diese Pflichten und Rechte, die den Beschäftigten eine größere Mitwirkung und Kooperation im Bereich des Arbeitsschutzes ermöglichen sollen, korrespondieren mit der Verpflichtung der Arbeitgeber, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Beschäftigten erlauben ihren Pflichten auch nachzukommen und ihre Rechte wahrnehmen zu können (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG).

2.2.1.4 Verordnungsermächtigungen §§ 18 – 20 ArbSchG und Schlussvorschriften §§ 21 ff. ArbSchG

Die Vorschriften des vierten und fünften Abschnitts (Verordnungsermächtigungen §§ 18 – 20 ArbSchG und Schlussvorschriften §§ 21 ff. ArbSchG) dienen der Durchführung des Gesetzes. Durch die Rechtsverordnungsermächtigung der §§ 18 und 19 ArbSchG ist die Voraussetzung dafür geschaffen worden, europäische Rechtsakte (u.a. Einzelrichtlinien zur Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie) in nationales Recht umzusetzen und somit Regelungen für spezielle Aspekte des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes treffen zu können. Daneben enthält der vierte Abschnitt auch Sonderregelungen für den öffentlichen Dienst (§ 20 ArbSchG), auf die im Rahmen dieser Darstellung aber nicht näher eingegangen wird.

Im ersten Teil des fünften Abschnitts (§§ 21 und 22 ArbSchG) finden sich die Bestimmungen für die überbetriebliche Durchführung (Überwachung, Beratung und Vollzug) des Arbeitsschutzgesetzes durch die zuständigen Behörden. Der § 21 Abs. 1 stellt zunächst heraus, dass die Überwachung des Arbeitsschutzgesetzes und der auf dem Arbeitsschutzgesetz gestützten Rechtsverordnungen staatliche Aufgabe ist³³. Des Weiteren ist von besonderer Bedeutung, dass die Beratungspflicht der zuständigen Behörden gegen-

³³ Die Überwachung des staatlichen Arbeitsschutzrechtes obliegt gemäß Art. 83 des Grundgesetzes i.d.R. den Ländern. Zuständige Landesarbeitsschutzbehörden sind insbesondere die Gewerbeaufsichtsämter und die staatlichen Ämter für Arbeitsschutz, deren Zuständigkeitsbereiche räumlich nach Bezirken gegliedert sind. Sie überwachen alle Betriebe ihres Bezirkes, unabhängig von deren Branchenzugehörigkeit.

über den Arbeitgebern³⁴, neben den herkömmlichen Aufgaben der Überwachung und des öffentlich-rechtlichen Vollzuges (§ 22 ArbSchG), als eigenständige gesetzliche Verpflichtung in das Arbeitsschutzgesetz aufgenommen wurde.

Eine weitere Neuerung, die durch das Arbeitsschutzgesetz eingeführt wird und Relevanz für die Umsetzung des Gesetzes beinhaltet, besteht darin, dass die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung auf Grund einer Vereinbarung mit der zuständigen obersten Landesbehörde die Einhaltung des staatlichen Rechtes „in näher zu bestimmenden Tätigkeitsbereichen“ überwachen können (sog. „Experimentierklausel“, vgl. § 21 Abs. 4 ArbSchG).

Die §§ 23 bis 26 ArbSchG enthalten schließlich neben Vorschriften zu statistischen und datenschutzrechtlichen Zwecken sowie einer Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften auch Bußgeld- und Straftatbestände.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit dem neuen Arbeitsschutzgesetz die Ziele des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes über den bisher rechtlich normierten Bereich erweitert wurden. Gesundheitliche Prävention als Schutzziel und die menschengerechte Gestaltung der Arbeit als Handlungsauftrag und Gestaltungsprinzip lassen es möglich erscheinen, noch erfolversprechendere Ergebnisse im Bereich des Arbeitsschutzes erreichen zu können.

Die weiteren Artikel 2 bis 5 des „Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ betreffen die Änderung von einigen bestehenden nationalen Rechtsvorschriften, welche durch die gesetzliche Neuordnung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes notwendig geworden sind. In den folgenden Ausführungen werden diese Änderungen aufgezeigt.

³⁴ Ein Beratungsauftrag besteht nicht gegenüber den Beschäftigten, wohl aber gegenüber dem Betriebs- oder Personalrat (vgl. § 89 Abs. 2 BetrVG bzw. § 81 Abs. 2 BPersVG).

2.2.2 Artikel 2: Änderung des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit

Durch den Artikel 2 des „Artikelgesetzes-Arbeitsschutz“ wurden Anpassungen des Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Arbeitssicherheitsgesetz) an das in Art. 1 des „Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ formulierte Arbeitsschutzgesetz vorgenommen, die an dieser Stelle zusammengefasst dargestellt werden.

Die Angleichungen des Arbeitssicherheitsgesetzes beinhalten zuerst eine Erweiterung der Unterrichtungspflichten der Arbeitgeber. Sowohl die Betriebsärzte als auch die Fachkräfte für Arbeitssicherheit sind von den Arbeitgebern über den Einsatz von Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen sowie von Leiharbeitskräften zu unterrichten (§ 2 Abs. 2 ASiG). Zielsetzung dieser Gesetzesänderung ist die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen und Leiharbeitnehmern.

Eine bedeutungsvolle Änderung des Arbeitssicherheitsgesetzes betrifft die Aufgabenkataloge der Betriebsärzte und der Fachkräfte für Arbeitssicherheit (§§ 3 und 6 ASiG). Diese werden dahingehend ausgeweitet, dass Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit den Arbeitgeber auch bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen nach § 5 Arbeitsschutzgesetz zu beraten haben. Durch den Verzicht auf reglementierende Detailregelungen im Arbeitsschutzgesetz wird den Arbeitgebern einerseits die Möglichkeit gegeben, den rechtlichen Rahmen im Hinblick auf die Beurteilung der Arbeitsbedingungen flexibel und den Erfordernissen der Praxis entsprechend auszufüllen. Andererseits werden dadurch auch höhere Anforderungen an die Arbeitgeber gestellt. Dieser neuartige Ansatz bewirkt, und darin ist der Grundgedanke der Änderung des Arbeitssicherheitsgesetzes zu sehen, dass die Arbeitgeber zur Erfüllung ihrer Pflichten aus dem Arbeitsschutzgesetz und dabei insbesondere bei der betriebsspezifischen Beurteilung der Arbeitsbedingungen auf sachkundige Hilfe und Unterstützung durch die oben genannten Arbeits-

schutzexperten angewiesen sind. Von daher ist folgerichtig in das Arbeitssicherheitsgesetz eingefügt worden, dass Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit ihre arbeitsmedizinischen beziehungsweise ihre sicherheitstechnischen Erkenntnisse und Erfahrungen bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen beratend einbringen. Mit dieser Ausweitung des Aufgabenprofils im Arbeitssicherheitsgesetz ist aber auch zugleich verdeutlicht worden, dass es unzulässig wäre, die Beurteilung der Arbeitsbedingungen an diese Fachkräfte zu „delegieren“.

Die Kriterien, nach denen sich maßgeblich die Übertragung der in § 6 ASiG genannten Aufgaben an zu bestellende Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestimmt, wurden dahingehend ergänzt, dass sich der konkrete Beratungsbedarf auch nach den „Kenntnissen und der Schulung des Arbeitgebers oder der nach § 13 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 3 des Arbeitsschutzgesetzes verantwortlichen Personen in Fragen des Arbeitsschutzes“ bemisst (§ 5 Abs. 1 ASiG). Diese Ergänzung hat im Hinblick auf die sicherheitstechnische Betreuung speziell von kleinen Unternehmen zur Entwicklung einer modifizierten Betreuungsform, dem „Unternehmermodell“ geführt³⁵, wobei Einzelheiten des Unternehmermodells in Unfallverhütungsvorschriften geregelt werden. Das Unternehmermodell sieht vor, Aufmerksamkeit und Verständnis des Arbeitgebers für Fragen des Arbeitsschutzes durch entsprechende Motivation und Schulung so zu fördern, dass er den speziell für ihn noch erforderlichen ergänzenden Beratungsbedarf erkennen und durch die Verpflichtung eines berufsgenossenschaftlichen oder anderen überbetrieblichen Dienstes so abdecken kann, dass die Beratung nur noch zu bestimmten Fragestellungen erforderlich ist. Die Konzeption des Unternehmermodells befreit den Unternehmer von der Verpflichtung, eine Fachkraft für Arbeitssicherheit zu bestellen, wenn er auf der Basis der oben beschriebenen, obligatorischen Qualifizierungsmaßnahme durch die zuständige Berufsgenossenschaft sowohl den Umfang als auch den Zeitpunkt einer qualifizierten Beratung für auftretende Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ermittelt. Diese Art der bedarfsgerechten Betreuung erscheint vielfach sinnvoller als eine für das ge-

³⁵ Neben dem Unternehmermodell ist als weitere „modifizierte Betreuungsform“ die „Branchenbetreuung“ entwickelt worden.

samte Aufgabenspektrum zu vereinbarende Einsatzzeit, die sich an der Zahl der Beschäftigten orientiert³⁶.

Weiterhin wurde ein Benachteiligungsverbot für die Betriebsärzte und die Fachkräfte für Arbeitssicherheit eingeführt, wenn sie ihre Fachaufgaben wahrnehmen (§ 8 Abs. 1).

Die bereits bestehende Zusammenarbeitspflicht zwischen den Betriebsärzten und den Fachkräften für Arbeitssicherheit wird im § 10 des Gesetzes auf die Kooperation mit den anderen im Betrieb beauftragten Personen wie zum Beispiel Umweltschutzbeauftragten, im Interesse einer koordinierten Aufgabenwahrnehmung, ausgedehnt.

Schließlich wird die Verpflichtung zur Bildung eines Arbeitsschutzausschusses modifiziert. Bisher mussten entsprechend den Regelungen des Arbeitssicherheitsgesetzes alle Unternehmen, in denen Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte zu bestellen waren, einen Arbeitsschutzausschuss einrichten (§ 11 ASiG). Durch die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie bzw. durch die novellierten Unfallverhütungsvorschriften „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (BGV A6) und „Betriebsärzte“ (BGV A7) musste die sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung auf alle Beschäftigten ausgedehnt werden. Diese neue Regelung hätte zur Folge gehabt, dass in allen Betrieben Arbeitsschutzausschüsse zu bilden gewesen wären. Um den speziellen Gegebenheiten in kleinen Betrieben Rechnung zu tragen, ist zukünftig ein solcher Ausschuss erst in Betrieben mit mehr als zwanzig Beschäftigten³⁷ zu bilden, es sei denn, in sonstigen Rechtsvorschriften ist etwas anderes bestimmt (§ 11 ASiG).

³⁶ Vgl. BT-Drs. 13/3540 vom 22.01.1996, S. 27.

³⁷ Durch den Art. 10 des „Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes“ vom 25.09.1996 wurde der § 11 Satz 1 des ASiG geändert und eine quotale Berechnung des Schwellenwertes für die Einrichtung eines Arbeitsschutzausschusses eingeführt. Danach werden zur Feststellung der Zahl der Beschäftigten Teilzeitbeschäftigte mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von nicht mehr als 10 Stunden mit 0,25, nicht mehr als 20 Stunden mit 0,5 und nicht mehr als 30 Stunden mit 0,75 berücksichtigt. Diese Regelung wurde allerdings schon 1998 durch das „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung der Arbeitnehmerrechte“ dahingehend geändert, dass die Wörter „nicht mehr als 10 Stunden mit 0,25“ gestrichen wurden.

2.2.3 Artikel 3: Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes

Mit dem Artikel 3 wurden Anpassungen des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) an das in Artikel 1 formulierte Arbeitsschutzgesetz vorgenommen. Hierfür wurde das Betriebsverfassungsgesetz an zwei Stellen geändert, die eine Ausweitung der Arbeitgeberverpflichtungen zur Folge haben.

Zum einen ist ergänzend zu der Unterrichtungspflicht der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern über Unfall- und Gesundheitsgefahren nach § 81 BetrVG auch der Neuerung des Arbeitsschutzgesetzes (§ 10 Abs. 2) Rechnung zu tragen, wonach der Arbeitgeber für Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen eine „kleine Katastrophenschutzorganisation“ einrichten muss (Benennung von Beschäftigten, die Aufgaben der Ersten-Hilfe, der Brandbekämpfung und der Evakuierung übernehmen). Zum anderen sind in den Betrieben, in denen kein Betriebsrat besteht, die Arbeitnehmer zu allen Maßnahmen zu hören, die Auswirkungen auf ihre Sicherheit und Gesundheit haben können. Ergänzend zu der Beteiligungsform „Vorschlagsrecht“ (vgl. § 17 Abs. 1 ArbSchG) soll mit dieser weiteren Beteiligungsform der „Anhörung“ auch in betriebsratslosen Betrieben eine angemessene Beteiligung der Beschäftigten in allen sicherheits- und gesundheitsrelevanten Fragen erreicht werden.

2.2.4 Artikel 4: Änderung der Gewerbeordnung

Bei der Änderung der Gewerbeordnung durch das Umsetzungsgesetz zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz ist die Aufhebung des § 120a GewO, der bisherigen „Generalklausel des Arbeitsschutzes“, von besonderer Bedeutung.

Nach § 120a Abs. 1 der Gewerbeordnung waren Gewerbeunternehmer nur dazu verpflichtet, „die Arbeitsräume, Betriebsvorrichtungen, Maschinen und Gerätschaften so einzurichten und den Betrieb so zu regeln, dass die Arbeitnehmer gegen Gefahren für Leben und Gesundheit soweit geschützt sind,

wie es die Natur des Betriebes gestattet“. Diese Bestimmung war mit der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie unvereinbar, denn diese fordert bereits in ihrer Präambel, dass „die Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz Zielsetzungen darstellen, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen unterworfen werden dürfen“. Durch die im § 120a GewO enthaltene Formulierung „wie es die Natur des Betriebes gestattet“ wurde aber eine erhebliche Einschränkung der Arbeitgeberverantwortung vorgenommen, denn sie erlaubte es, den Gesundheitsschutz gegen ökonomische Interessen abzuwägen und damit zu relativieren.

Diese wesentliche Einschränkung wurde durch die Aufhebung des § 120a GewO – der insbesondere durch § 3 ArbSchG inhaltlich abgelöst wurde – beseitigt. Der Arbeitgeber hat danach die „erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit beeinflussen“. Er muss diese Maßnahmen darüber hinaus mit der Zielsetzung treffen, dass sich aus ihnen eine Verbesserung des Arbeitsschutzes ergibt.

Überdies widerspricht das traditionelle deutsche Verständnis von der Gefahrenabwehr dem neuen europäischen Leitbild der Prävention. Ausschlaggebend für das Verständnis des § 120a GewO war der Begriff der Gefahr. Nur wenn eine Gefahr vorlag, traf den Gewerbeunternehmer (Arbeitgeber) die Pflicht, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, das heißt, es wurde reaktiv und nicht präventiv gehandelt.

Das europäische Arbeitsschutzrecht verfolgt demgegenüber eine andere Konzeption, die das Leitbild der Prävention (vgl. Art. 6 Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie) an die Stelle der bloßen Gefahrenabwehr setzt. Danach haben die Arbeitgeber durch einen vorbeugenden Arbeitsschutz die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten zu gewährleisten. Das gilt sowohl für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten als auch für arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren und die menschengerechte Gestaltung der Arbeit.

2.2.5 Artikel 5: Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

Die Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) dienen zur vollständigen Umsetzung der Leiharbeitnehmerrichtlinie (EG-Richtlinie 91/383/EWG) und sollen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis beitragen.

Ausdrücklich hat der „Entleiher den Leiharbeitnehmer vor Beginn der Beschäftigung und bei Veränderungen in seinem Arbeitsbereich über Gefahren für seine Sicherheit und Gesundheit, denen er bei der Arbeit ausgesetzt sein kann, sowie über die Maßnahmen und Einrichtungen zur Abwehr dieser Gefahren zu unterrichten“. Zusätzlich hat der Entleiher die Pflicht, den Leiharbeitnehmer über die „Notwendigkeit besonderer Qualifikationen oder beruflicher Fähigkeiten oder einer besonderen ärztlichen Überwachung sowie über erhöhte besondere Gefahren des Arbeitsplatzes zu unterrichten“ (§ 11 Abs. 6 Satz 2 und 3 AÜG). Die weitere Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes bezieht sich auf den § 12. Danach hat der Entleiher in der Beurkundung des Arbeitsverhältnisses die besonderen Merkmale der vorgesehenen Tätigkeit und die dafür erforderlichen beruflichen Qualifikationen aufzunehmen.

Das Informations- und das Unterrichtsrecht der Beschäftigten über Gefahren für Sicherheit und Gesundheit stellen betriebsinterne und -externe Beschäftigte des entleihenden Arbeitgebers dadurch gleich.

2.2.6 Artikel 6: In-Kraft-Treten

Der sechste Artikel des Umsetzungsgesetzes zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes. Dabei ist von besonderem Interesse, dass für den § 6 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes eine Ausnahmeregelung getroffen wurde. Dieser Paragraph beinhaltet die Dokumen-

tationspflicht des Arbeitgebers, das heißt, die im Betrieb festgestellten Gefährdungen sowie die daraus abgeleiteten Arbeitsschutzmaßnahmen und das Ergebnis ihrer Überprüfung sind vom Arbeitgeber zu dokumentieren. Damit insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die oftmals nicht auf eine eigene Abteilung mit Arbeitsschutzexperten zurückgreifen können, die notwendigen Vorkehrungen zur Erfüllung dieser Dokumentationspflicht treffen können, wurde für die Dokumentationspflichten des Arbeitgebers ein späteres In-Kraft-Treten festgelegt³⁸. Das Gesetz ist am 21.08.1996 mit der Ausnahme der Dokumentationspflicht gemäß § 6 Abs. 1 ArbSchG, die erst ab 21.08.1997 Gültigkeit hatte, in Kraft getreten.

Diese Vorgehensweise in der Phase der Politikformulierung verdeutlicht, dass schon zu diesem Zeitpunkt an die sich anschließende Phase der Politikimplementation, an die Umsetzung und Durchsetzung dieser neuartigen Anforderungen gedacht und die besondere Situation von Klein- und Mittelbetrieben berücksichtigt wurde.

³⁸ Vgl. BT-Drs. 13/3540 vom 22.01.1996, S. 28.

2.3 Die Rechtsverordnungen zum Arbeitsschutzgesetz

Nachdem im August 1996 das „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ in Kraft getreten ist und damit die EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und die ergänzende „Richtlinie für den betrieblichen Arbeitsschutz für Beschäftigte mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis“ in deutsches Recht umgesetzt wurden, sind die ersten europäischen Einzelrichtlinien zum Arbeits- und Gesundheitsschutz in das bundesdeutsche Arbeitsschutzrecht umgesetzt worden. Die Bundesregierung hatte dafür auf der Ermächtigungsgrundlage³⁹ der §§ 18 und 19 des Arbeitsschutzgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen erlassen.

Diese Rechtsverordnungen betreffen Mindestvorschriften bei der

- Benutzung von persönlichen Schutzausrüstungen,
- manuellen Handhabung von Lasten,
- Arbeit an Bildschirmgeräten, sowie
- für Anforderungen an Arbeitsstätten⁴⁰ und
- bei der Benutzung von Arbeitsmitteln.

Die vier zuerst genannten Verordnungen sind durch eine Artikelverordnung, der „Verordnung zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz“ vom 04. Dezember 1996, am 20. Dezember 1996 in Kraft getreten⁴¹. Die Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung von Arbeitsmitteln (Arbeitsmittelbenutzungsverordnung) vom 11. März 1997 ist in Form einer Einzelverordnung am 01. April 1997 in Kraft getreten⁴².

³⁹ Nach Art. 80 des Grundgesetzes können durch Gesetz die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung in einem förmlichen Gesetz bestimmt werden.

⁴⁰ Die Verordnung ist abweichend von den anderen Umsetzungsverordnungen konzipiert, da die deutsche Arbeitsstättenverordnung vom 20.03.1975 der entsprechenden EG-Richtlinie weitgehend als Vorbild diente, diese also hinsichtlich der einzelnen Mindestanforderungen an Arbeitsstätten nichts Neues gebracht hat.

⁴¹ BGBl. Teil 1, 1996, S. 1841.

⁴² BGBl. Teil 1, 1997, S. 450.

In der Zwischenzeit ist die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung durch die neue Betriebssicherheitsverordnung außer Kraft gesetzt worden. Da die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung aber im Wesentlichen unverändert in der Betriebssicherheitsverordnung aufgegangen ist, verändert sich die rechtliche Situation für die Betriebe insoweit nicht.

Bevor auf die für die empirische Untersuchung relevanten Rechtsverordnungen zum Arbeitsschutzgesetz ausführlich eingegangen wird, werden zunächst die entsprechend der europäischen Arbeitsschutzsystematik geschaffene, nationale Regelungssystematik für das Arbeitsschutzrecht und die daraus resultierende Wechselwirkung zwischen dem Arbeitsschutzgesetz und den dazugehörigen Verordnungen eingehender diskutiert.

Zum einen zeichnet sich das Arbeitsschutzgesetz dadurch aus, dass es nur übergeordnete Vorschriften, die sich auf die Pflichten und Rechte sowohl der Arbeitgeber als auch der Beschäftigten im Bereich des Arbeitsschutzes beziehen, formuliert. Auf untergesetzlicher Ebene dienen die zuvor genannten Rechtsverordnungen zur Umsetzung der europäischen Einzelrichtlinien und zur inhaltlich bereits vorgezeichneten Ausfüllung und Ergänzung des Arbeitsschutzgesetzes. Durch letztere werden die grundlegenden Arbeitgeberverpflichtungen für spezielle Sachgebiete des Arbeits- und Gesundheitsschutzes konkretisiert. Die Pflichten der Beschäftigten werden in den Rechtsverordnungen nicht weiter spezifiziert.

Zum anderen werden im Arbeitsschutzgesetz Regelungen getroffen, die auch beim Vollzug einer bestimmten Verordnung zu beachten sind. So gelten die in § 4 des Arbeitsschutzgesetzes festgelegten Grundsätze der Gefahrenverhütung, beispielsweise:

- eine Gefährdung für Leben und Gesundheit der Beschäftigten möglichst zu vermeiden,
- die Gefahren an ihrer Quelle zu bekämpfen, den Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene einzuhalten,
- dass individuelle Schutzmaßnahmen nachrangig zu kollektiven Schutzmaßnahmen einzustufen sind.

Dies gilt sowohl bei der Anwendung der Verordnung über persönliche Schutzausrüstungen, der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung als auch bei allen weiteren Arbeitsschutzverordnungen. Durch eine verknüpfende Regelungstechnik wird es möglich, in den einzelnen, spezifischen Verordnungen die Grundsätze des Arbeitsschutzgesetzes nicht jeweils wiederholen zu müssen und somit die Zielsetzung von „schlanken“ Rechtsvorschriften zu unterstützen. Andererseits bedingt diese Vorgehensweise, das heißt die Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben sowohl durch das Arbeitsschutzgesetz als auch durch spezifische Arbeitsschutzverordnungen, dass bei der betrieblichen Umsetzung die einzelnen Arbeitsschutzverordnungen nur unter gleichzeitiger Beachtung der jeweils relevanten Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes angewendet werden können.

In den nachfolgenden Ausführungen werden die PSA-Benutzungsverordnung, die Bildschirmarbeitsverordnung und die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung mit Bezug auf die relevanten Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes analysiert, da sie neben dem Arbeitsschutzgesetz die Basis für die empirische Untersuchung bilden.

2.3.1 Die PSA-Benutzungsverordnung

Als Artikel 1 der „Verordnung zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz“ ist die „Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen bei der Arbeit“ (PSA-Benutzungsverordnung – PSA-BV) am 20. Dezember 1996 in Kraft getreten.

Nach § 1 Abs. 1 umfasst der sachliche Anwendungsbereich der PSA-Benutzungsverordnung neben der bereits im Titel der Verordnung genannten „Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen bei der Arbeit“ die Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung (PSA). Der personelle Geltungsbereich der PSA-Benutzungsverordnung erfasst sowohl Arbeitgeber als auch Be-

schäftigte, wobei die Verordnung ausschließlich die Pflichten der Arbeitgeber anspricht.

Die maßgebenden Pflichten und Rechte der Beschäftigten bezüglich der Benutzung von persönlicher Schutzausrüstung ergeben sich aus dem Arbeitsschutzgesetz. Da die PSA-Benutzungsverordnung hierzu keine weitergehenden Regelungen vorsieht, sei hier auf die auch im Rahmen der PSA-Benutzungsverordnung maßgebenden Pflichten und Rechte der Beschäftigten hingewiesen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die gesetzgeberische Intention, dass die Beschäftigten neuerdings auch für die Sicherheit und die Gesundheit von Personen Sorge zu tragen haben, die durch ihre Handlungen und Unterlassungen bei der Arbeit betroffen sind (§ 15 Abs. 1 ArbSchG). Als weitere Verpflichtung haben die Beschäftigten „die ihnen zur Verfügung gestellte persönliche Schutzausrüstung bestimmungsgemäß zu verwenden“ (§ 15 Abs. 2 ArbSchG). Das weitgefaste Vorschlagsrecht der Beschäftigten zu allen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit gemäß § 17 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes kann in Bezug auf die PSA-Benutzungsverordnung dahingehend angewendet werden, dass dieses auch die Möglichkeit für die Beschäftigten beinhaltet, bei der Auswahl von PSA mitzuwirken.

Der § 2 Abs. 1 der PSA-Benutzungsverordnung normiert das Procedere für die Auswahl und die Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung unter Einbeziehung der hierfür maßgeblichen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes (§§ 3, 4 und 5) durch den Arbeitgeber. Nach § 3 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes hat der Arbeitgeber die allgemeine Verpflichtung, „die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes ... zu treffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen“, wozu auch die Auswahl, die Beschaffung, die ordnungsgemäße Lagerung und der Einsatz von persönlicher Schutzausrüstung gehören⁴³.

Zu den Grundpflichten des Arbeitgebers gehört es nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Arbeitsschutzgesetzes, Vorkehrungen zu treffen, so dass die erforderlichen

⁴³ Vgl. N. Kollmer / M. Vogl: Das Arbeitsschutzgesetz, München, 1997, S. 26.

Maßnahmen des Arbeitsschutzes „bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen“ beachtet werden. Somit gehört es zu den organisatorischen Pflichten des Arbeitgebers, auch den Einsatz von PSA „erforderlichenfalls bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen“ zu berücksichtigen.

Nach § 3 Abs. 3 des Arbeitsschutzgesetzes darf der Arbeitgeber die „Kosten für Maßnahmen nach diesem Gesetz nicht den Beschäftigten auferlegen“. Die Bezugnahme in § 2 Abs. 1 der PSA-Benutzungsverordnung auf das Arbeitsschutzgesetz impliziert demzufolge, dass auch die Kosten für persönliche Schutzausrüstungen nicht den Beschäftigten auferlegt werden dürfen (vgl. § 3 Abs. 3 ArbSchG)⁴⁴.

Bevor persönliche Schutzausrüstungen ausgewählt und bereitgestellt werden, erfordert die sicherheitstechnische Vorgehensweise zunächst die Prüfung, ob angesichts der betrieblichen Gegebenheiten die Bereitstellung von PSA überhaupt ausreichend ist. Die informatorische Ausgangsbasis für diese Überprüfung ist die Beurteilung der Arbeitsbedingungen gemäß § 5 des Arbeitsschutzgesetzes. Durch sie wird der Arbeitgeber zur Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen sowie zur Maßnahmenplanung und -realisierung verpflichtet. Die Verpflichtung umfasst dabei auch diejenigen Gefahren am Arbeitsplatz zu untersuchen und abzuwägen, die nicht anders als durch die Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung verhindert werden können⁴⁵. Werden infolge der Beurteilungsergebnisse Arbeitsschutzmaßnahmen nötig, so sind entsprechend den Grundsätzen der Gefahrenverhütung (vgl. § 4 ArbSchG) vorrangig kollektive technische und arbeitsorganisatorische Arbeitsschutzmaßnahmen zu ergreifen. Erst wenn trotz Ausnutzung aller technischen und arbeitsorganisatorischen Maßnahmen Gefährdungspotentiale verbleiben, ist der Einsatz von PSA geboten.

⁴⁴ Die „Richtlinie über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit“ (89/656/EWG) spricht in Art. 4 Abs. 6 die Kostenregelung für PSA konkreter an: „Der Arbeitgeber hat persönliche Schutzausrüstung kostenlos zur Verfügung zu stellen“.

⁴⁵ Vgl. BR-Drs. 656/96 vom 05.09.1996, S. 17.

Ist nach dieser Prüfung die Verwendung von PSA erforderlich, so hat der Arbeitgeber unter Beachtung der im Arbeitsschutzgesetz festgelegten Kriterien (vgl. § 4 Nr. 3) und des in der PSA-BV enthaltenen Anforderungskataloges für PSA (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 - 4) vor der Auswahl von PSA eine Bewertung der vom ihm vorgesehenen PSA vorzunehmen. Das Arbeitsschutzgesetz schreibt vor, dass bei den Maßnahmen des Arbeitsschutzes - folglich auch bei persönlicher Schutzausrüstung - „der Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen sind“. Die PSA-Benutzungsverordnung hebt unter anderem hervor, dass nur solche persönlichen Schutzausrüstungen ausgewählt und bereitgestellt werden dürfen, die den Anforderungen der „Verordnung über das Inverkehrbringen von persönlichen Schutzausrüstungen“ (8. Verordnung zum Gerätesicherheitsgesetz⁴⁶) entsprechen und Schutz bieten, ohne selbst eine größere Gefährdung mit sich zu bringen.

Weiterhin sind bei bereits eingesetzten persönlichen Schutzausrüstungen Wirksamkeitskontrollen sowie gegebenenfalls Anpassungsmaßnahmen zu regeln, wobei sich diese Verpflichtungen aus dem § 3 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes ergeben: Der Arbeitgeber „hat die Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen“.

Ferner müssen persönliche Schutzausrüstungen den Beschäftigten individuell passen. Sie sind grundsätzlich für den Gebrauch durch eine Person bestimmt. Lediglich in Ausnahmefällen, wenn die betrieblichen Umstände es erfordern, ist eine Benutzung durch verschiedene Beschäftigte zulässig. In diesen Fällen hat der Arbeitgeber einen einwandfreien Zustand der PSA sicherzustellen (zum Beispiel durch die Befolgung von Reinigungs- und Pflegeplänen für PSA), so dass keine Gesundheitsgefahren oder hygienischen Probleme auftreten (§ 2 Abs. 2). Darüber hinaus müssen Wartungs-, Reparatur- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden, um während der gesamten Benutzungsdauer die ordnungsgemäße Funktionsfähigkeit und hygieni-

⁴⁶ BGBl. Teil I, 1997, S. 316. Diese Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinie 89/686/EWG des Rates vom 21.12.1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten für persönliche Schutzausrüstungen (ABl. EG Nr. L 399, S. 18).

sche Unbedenklichkeit von persönlichen Schutzausrüstungen zu gewährleisten.

Schließlich wird durch den § 3 der PSA-Benutzungsverordnung die Grundsatzverpflichtung des Arbeitgebers gemäß der §§ 4 und 12 ArbSchG, die Beschäftigten über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu unterweisen, ergänzt. Der Arbeitgeber hat danach den Beschäftigten geeignete Anweisungen zu geben, sie in der Benutzung der PSA zu unterweisen und erforderlichenfalls auch zu schulen. Außerdem hat der Arbeitgeber für jede bereitgestellte PSA erforderliche Informationen (z.B. auf der Grundlage von Betriebsanleitungen der Hersteller erstellte Betriebsanweisungen) für die Benutzung in verständlicher Form und Sprache bereitzuhalten.

2.3.2 Die Bildschirmarbeitsverordnung

Mit dem In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes im Jahre 1996 liegt erstmals eine einheitliche Rechtsvorschrift vor, die für sämtliche Beschäftigtengruppen⁴⁷ und Arbeitsbereiche, also auch für Arbeiten an Bildschirmgeräten, gilt.

Die „Richtlinie des Rates vom 29.05.1990 über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten“ (90/270/EWG) wurde als Artikel 3 der Verordnung zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz in das nationale Arbeitsschutzrecht transformiert. Die Umsetzung erfolgte dabei in Form einer Rechtsverordnung „über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (Bildschirmarbeitsverordnung - BildscharbV)“ in Verbindung mit dem Arbeitsschutzgesetz. Die Bildschirmarbeitsverordnung setzt über die bereits im Arbeitsschutzgesetz erfolgten grundlegenden Bestimmungen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz hinaus die Schwerpunkte hinsichtlich der Arbeitsbedingungen an Bildschirmgeräten fest.

⁴⁷ Vgl. die Ausnahmen in §§ 1 und 2 des Arbeitsschutzgesetzes.

Diese Verordnung gliedert sich in einen Hauptteil, der sieben Paragraphen umfasst und einen Anhang, der Anforderungen enthält, die an Bildschirmarbeitsplätze zu stellen sind.

Die wesentlichen Merkmale der Bildschirmarbeitsverordnung sind die neuartige Verpflichtung für den Arbeitgeber, eine Beurteilung von Bildschirmarbeitsplätzen durchzuführen und durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen eine tätigkeitsbedingte Belastungsreduktion zu erreichen. Zusätzlich werden die Rechte der Beschäftigten bezüglich der Arbeit an Bildschirmgeräten gestärkt.

Bereits nach § 5 Arbeitsschutzgesetz hat der Arbeitgeber eine Beurteilung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten vorzunehmen und zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind. Der § 3 der Bildschirmarbeitsverordnung ergänzt diese gesetzliche Grundverpflichtung für Arbeiten an Bildschirmgeräten. Der Beurteilungsumfang kann dabei aus den Themenkomplexen (u.a. Bildschirmgerät und Tastatur) des Anhangs zur Bildschirmarbeitsverordnung abgeleitet werden, denn gemäß § 4 Abs. 1 müssen „die Bildschirmarbeitsplätze den Anforderungen des Anhangs zur Bildschirmarbeitsverordnung und sonstiger Rechtsverordnungen entsprechen“.

Bei der Beurteilung von Bildschirmarbeitsplätzen in puncto der Sicherheits- und der Gesundheitsbedingungen sind die typischerweise an solchen Arbeitsplätzen auftretenden Gefährdungen besonders zu berücksichtigen. Folgerichtig fordert der § 3 der Bildschirmarbeitsverordnung eine Ermittlung und Bewertung „insbesondere hinsichtlich einer möglichen Gefährdung des Sehvermögens sowie körperlicher Probleme und psychischer Belastungen“. Die Bildschirmarbeitsverordnung verzichtet dabei aber auf die ursprüngliche Anforderung der EG-Bildschirmrichtlinie, die ausdrücklich die Berücksichtigung einer möglichen Addition von Gefährdungen sowie ihrer Wechselwirkungen zueinander vorsieht (Art. 3 EG-Bildschirmrichtlinie).

Die Bildschirmarbeitsverordnung verpflichtet den Arbeitgeber als Hauptverantwortlichen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zur Beurteilung der

Arbeitsbedingungen. Der Arbeitgeber sollte dazu ein kooperatives Verfahren mit den betrieblichen Arbeitsschutzexperten (Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit), die nach den §§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 lit. g), 6 Satz 2 Nr. 1 lit. e) des Arbeitssicherheitsgesetzes zu einer entsprechenden Beratung des Arbeitgebers verpflichtet sind, konzipieren. Neben der Beurteilung von bestehenden Bildschirmarbeitsplätzen und der Auswahl geeigneter Arbeitsschutzmaßnahmen haben Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit auch bei der Einrichtung von neuen Bildschirmarbeitsplätzen ihren Sachverstand einzubringen.

Basierend auf der durchgeführten Analyse der Bildschirmarbeitsplätze verlangt der § 4 der Verordnung, zweckdienliche Maßnahmen, damit die Bildschirmarbeitsplätze den Anforderungen des Anhangs der Bildschirmarbeitsverordnung und sonstiger Rechtsvorschriften⁴⁸ entsprechen. In diesem Anhang sind die Mindestanforderungen für die Gestaltung von Arbeitsmitteln und der Arbeitsumgebung (Ziffern 1 – 19) festgehalten. Auch für die Software, die das Zusammenwirken von Mensch und Arbeitsmittel an Bildschirmarbeitsplätzen wesentlich bestimmt, werden im Anhang der Bildschirmarbeitsverordnung Mindestgestaltungsanforderungen (Softwareergonomie) aufgeführt. Nach Ziffer 20 sollen neben allgemeinen ergonomischen Grundsätzen vor allem die Prinzipien der menschlichen Informationsverarbeitung beachtet werden. Darüber hinaus werden Anforderungen an die benutzungsfreundliche Gestaltung von Bildschirmdialogen formuliert. Insbesondere das Merkmal der „Fehlertoleranz“⁴⁹, das heißt, eine Erreichung des angestrebten Arbeitsergebnisses trotz fehlerhafter Eingabe bei minimalem Korrekturaufwand (das Dialogsystem sollte keine unnötigen und zeitintensiven Arbeitsschritte erforderlich machen), trägt zu einer ergonomischen Gestaltung der Mensch-Arbeitsmittel-Schnittstelle bei.

Ein weiteres zentrales Merkmal der Bildschirmarbeitsverordnung betrifft die Arbeitsorganisation an Bildschirmarbeitsplätzen. Der § 5 der Verordnung zielt

⁴⁸ Dazu zählen u.a. die Arbeitsstättenverordnung, die Arbeitsstättenrichtlinien, die „Sicherheitsregeln für Büro-Arbeitsplätze“ (ZH 1/535) und die „Sicherheitsregeln für Bildschirm-Arbeitsplätze im Bürobereich“ (ZH 1/618).

⁴⁹ Vgl. EN ISO 9241-10.

auf die Verwirklichung des Konzeptes der „Mischarbeit“ ab, dort wird gefordert, dass „der Arbeitgeber die Tätigkeit der Beschäftigten so zu organisieren hat, dass die tägliche Arbeit an Bildschirmgeräten regelmäßig durch andere Tätigkeiten oder durch Pausen unterbrochen wird“. Dadurch sollen arbeitsbedingte Belastungen (zum Beispiel durch einseitige Körperhaltungen) verringert werden.

Schließlich wird im § 6 der Bildschirmarbeitsverordnung den Beschäftigten in Analogie zum Artikel 14, „Präventivmedizinische Überwachung“, der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie das Recht eingeräumt, sich einer „angemessenen Untersuchung der Augen und des Sehvermögens“ zu unterziehen. Die Untersuchung soll vor der Aufnahme der Tätigkeit, danach regelmäßig und beim Auftreten von Sehbeschwerden durchgeführt werden. Diese Augenuntersuchung ist durch eine „fachkundige Person“ durchzuführen, wobei es sich anbietet, dass der Betriebsarzt diese Aufgabe übernimmt, denn gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 des Arbeitssicherheitsgesetzes gehört es zu seinen Aufgaben, „die Arbeitnehmer zu untersuchen, arbeitsmedizinisch zu beurteilen und zu beraten sowie die Untersuchungsergebnisse zu erfassen und auszuwerten“. Des Weiteren ist es zweckmäßig, den Betriebsarzt mit diesen Untersuchungen zu betrauen, weil gerade er auf der Grundlage der aus der Beurteilung der Arbeitsbedingungen gewonnenen Erkenntnisse in die Lage versetzt wird, gegebenenfalls erforderliche arbeitsplatz- oder personenbezogene Arbeitsschutzmaßnahmen vorzuschlagen.

Zur Konkretisierung der in der Bildschirmarbeitsverordnung allgemein gehaltenen Bestimmungen zur Augenuntersuchung kann der Berufsgenossenschaftliche Grundsatz „Bildschirmarbeitsplätze“ (G 37) herangezogen werden. Dieser Grundsatz wurde mit Bezug zum Arbeitssicherheitsgesetz sowie zu den Unfallverhütungsvorschriften „Arbeitsmedizinische Vorsorge“ (BGV A4) und „Betriebsärzte“ (BGV A7) erarbeitet und enthält ein Methodeninventar für Untersuchungen von Beschäftigten. Der Berufsgenossenschaftliche Grundsatz „Bildschirmarbeitsplätze“ unterscheidet dabei zwischen einer allgemeinen Untersuchung (allgemeine Anamnese, Arbeitsanamnese, Untersuchung im Hinblick auf die Tätigkeit) und einer speziellen Untersuchung

(Siebtest, Ergänzungsuntersuchung). Ergänzend beinhaltet der Grundsatz Hinweise auf zeitliche Abstände zwischen den Untersuchungen: zum Beispiel werden Nachuntersuchungen bei Beschäftigten bis vierzig Jahre vor Ablauf von 60 Monaten, bei Beschäftigten über vierzig Jahre vor Ablauf von 36 Monaten durchgeführt. Zeigen sich bei der Augenuntersuchung Auffälligkeiten, so muss der Arbeitgeber dem Beschäftigten eine augenärztliche Untersuchung ermöglichen und gegebenenfalls eine geeignete Sehhilfe zur Verfügung stellen.

2.3.3 Die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung

Die EG-Richtlinie 89/655/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit wurde durch die „Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung von Arbeitsmitteln bei der Arbeit (Arbeitsmittelbenutzungsverordnung – AMBV)“ in Verbindung mit dem Arbeitsschutzgesetz in nationales Recht umgesetzt⁵⁰. Der Zweck der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung ist in der Ergänzung der Maschinenvorschriften (Inverkehrbringen von Arbeitsmitteln) um die Bereitstellung von Arbeitsmitteln (u.a. Maschinen, Geräte, Werkzeuge) durch Arbeitgeber und speziell die Benutzung von Arbeitsmitteln durch die Beschäftigten bei der Arbeit zu sehen.

In den §§ 3 – 6 der Verordnung sind die Pflichten des Arbeitgebers niedergelegt. Dabei verlangt die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung, dass der Arbeitgeber die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen hat, „damit nur Arbeitsmittel ausgewählt und den Beschäftigten bereitgestellt werden, die für die am Arbeitsplatz gegebenen Bedingungen geeignet sind und bei deren bestimmungsgemäßer Benutzung Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten gewährleistet sind“ (§ 3 Satz 1). Für den Fall, dass durch diese Vorge-

⁵⁰ Mit dem In-Kraft-Treten der Betriebssicherheitsverordnung am 03. Oktober 2002 wurde die „Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung von Arbeitsmitteln bei der Arbeit“ aufgehoben. Dabei ist zu beachten, dass die Regelungen dieser Rechtsverordnung inhaltlich nahezu vollständig in die Betriebssicherheitsverordnung übernommen wurden. Insoweit hat sich durch die Betriebssicherheitsverordnung die Rechtslage für die Betriebe nicht verändert.

hensweise die Sicherheit und der Gesundheitsschutz der Beschäftigten nicht vollständig realisiert werden können, greift § 3 Satz 2 der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung den im Arbeitsschutzgesetz normierten Grundsatz der Gefahrenverhütung (vgl. § 4 Nr. 1) auf, wonach die verbleibenden Gefährdungen möglichst gering zu halten sind. Die Planung und Verwirklichung von Vorkehrungen und Maßnahmen setzt aber eine umfassende Identifizierung der Gefährdungen voraus, wobei § 3 Satz 3 hervorhebt, dass eine isolierte Betrachtung der Arbeitsmittel nicht ausreicht, sondern die Gefährdungen unter Berücksichtigung des betrieblichen Umfeldes (z.B. Wechselwirkungen der Arbeitsmittel untereinander oder mit der Arbeitsumgebung) zu analysieren sind.

Die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung bestimmt weiterhin, welchen konkreten Anforderungen Arbeitsmittel genügen müssen. Nach § 4 Abs. 1 müssen die Arbeitsmittel, die der Arbeitgeber erstmalig (d.h. nach dem In-Kraft-Treten der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung am 01. April 1997) bereitstellt:

- den Vorschriften entsprechen, durch die die einschlägigen Richtlinien der EG in das nationale Recht umgesetzt worden sind. Dazu gehören unter anderem das Gerätesicherheitsgesetz mit der Maschinenverordnung⁵¹ und,
- wenn solche Rechtsvorschriften keine Anwendung finden, den sonstigen Rechtsvorschriften entsprechen. Mindestens müssen sie jedoch den Vorschriften des Anhangs der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung (dieser übernimmt die Sicherheitsanforderungen des Anhangs der EG-Richtlinie für Arbeitsmittel (89/655/EWG)) für alle Arten von Arbeitsmitteln genügen.

Des Weiteren enthält der § 4 Abs. 2 Übergangsregelungen für Arbeitsmittel, die vor dem In-Kraft-Treten der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung bereitge-

⁵¹ Vgl. BR-Drs. 988/96 vom 19.12.1996, S. 13 (Begründung der Verordnung über die Benutzung von Arbeitsmitteln); die Maschinenverordnung setzt die EG-Maschinenrichtlinie in nationales Recht um. Auf Grund dieser Verordnung, die zum Gerätesicherheitsgesetz erlassen wurde, „dürfen Maschinen nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie den grundlegenden Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen des Anhangs I der Richtlinie 98/37/EG entsprechen und bei ordnungsgemäßer Aufstellung und Wartung und bestimmungsgemäßem Betrieb die Sicherheit und die Gesundheit von Personen ... nicht gefährden“ (vgl. § 2). Beim Inverkehrbringen einer Maschine müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: „Die Maschine muss mit dem CE-Zeichen nach § 4 versehen und es muss ihr eine EG-Konformitätserklärung ... beigefügt sein“ (§ 3 Maschinenverordnung).

stellt wurden, wobei zum Teil Anpassungen der Arbeitsmittel an den Anhang der AMBV verlangt werden.

Neben diesen Pflichten obliegen dem Arbeitgeber weitere Vorkehrungen organisatorischer Art (§§ 5 und 6). Für die Benutzung von Arbeitsmitteln mit besonderer Gefährdung hat der Arbeitgeber Beschäftigte speziell zu beauftragen und sicherzustellen, dass die Benutzung ausschließlich diesen Beschäftigten vorbehalten bleibt. Bei gefährdungsintensiven Instandhaltungs- oder Umbauarbeiten sind die beauftragten Beschäftigten zusätzlich zu unterweisen.

Der § 6 der AMBV konkretisiert die im § 12 ArbSchG enthaltene, grundsätzliche Unterweisungspflicht für die Benutzung von Arbeitsmitteln. Den Beschäftigten sind demgemäß Informationen und, soweit erforderlich, Betriebsanweisungen über die zu benutzenden Arbeitsmittel zur Verfügung zu stellen. Die Inhalte dieser Informationen und Betriebsanweisungen werden dahingehend spezifiziert, dass Mindestangaben wie zum Beispiel Angaben über die Einsatzbedingungen der Arbeitsmittel und absehbare Betriebsstörungen aufzunehmen sind.

3 Theoretische und analytische Grundlagen der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes

3.1 Einleitung

Die vorliegende sicherheitswissenschaftliche Forschungsarbeit stützt sich auf die methodologische Basis einer empirischen Untersuchung der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes und den auf seiner Grundlage erlassenen Arbeitsschutzverordnungen.

Die Hinführung zur empirischen Untersuchung erfolgt im Rahmen der theoretischen Überlegungen auf zweifache Weise: Zunächst wurden die für das Verständnis der Arbeit grundlegenden rechtlichen Rahmenbedingungen, beginnend bei den Einflüssen sowie den materiellen und prozeduralen Vorgaben des supranationalen Rechts der Europäischen Union für das nationale Arbeits- und Gesundheitsschutzrecht bis hin zu den Ausführungen des Arbeitsschutzgesetzes und der Arbeitsschutzverordnungen, systematisch dargestellt und erörtert (vgl. Kapitel 2). Nachfolgend wird der theoretische Bezugsrahmen durch die Analyse des durch die nationalstaatliche Rechtsanpassung an die europarechtlichen Vorgaben entstandenen Politikfeldes⁵², welches das Arbeitsschutzgesetz und die dazugehörigen Rechtsverordnungen umfasst, vervollständigt. Ausgehend von einem phasen-orientierten Untersuchungsansatz wird dieses Politikfeld eruiert, wobei sich das forschungsleitende Erkenntnisinteresse der Politikfeldanalyse im Wesentlichen auf die Implementations- oder Durchführungsphase der oben genannten Rechtsvorschriften fokussiert. Die Bedeutung der Implementationsphase innerhalb des umfassenden „Policy-Zyklus“ liegt in der Tatsache begründet, dass mit der Programmformulierung der Weg eines Programms längst noch nicht abgeschlossen ist. Vielmehr ist die Programmwirkung wesentlich von der Imple-

⁵² Dieses Politikfeld muss sich in ein vorhandenes strukturiertes Feld, in dem schon eine Reihe anderer rechtlicher Regelungen existieren, einfügen. Windhoff-Héritier spricht von einem „Feld eingespielter Problemlösungspraktiken ... die eine beträchtliche Tradition und Erfahrung aufweisen“. Vgl. A. Windhoff-Héritier: Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts., 1980, S. 154.

mentation abhängig: „Programme (Rechtsvorschriften) und deren Intentionen können verzögert, verändert oder sogar ganz vereitelt werden“⁵³.

Zur Strukturierung der Politikfeldanalyse folgt die Untersuchung dem Modell des „Policy-Zyklus“ (Abb. 3.1.1). Das Modell beschreibt einen politischen, rückgekoppelten Prozess der Problemverarbeitung, der sich von der Politikformulierung über die Politikimplementierung und die Politikevaluation bis zur schließlichen Politik(re-)formulierung beziehungsweise Politiktermination erstreckt⁵⁴.

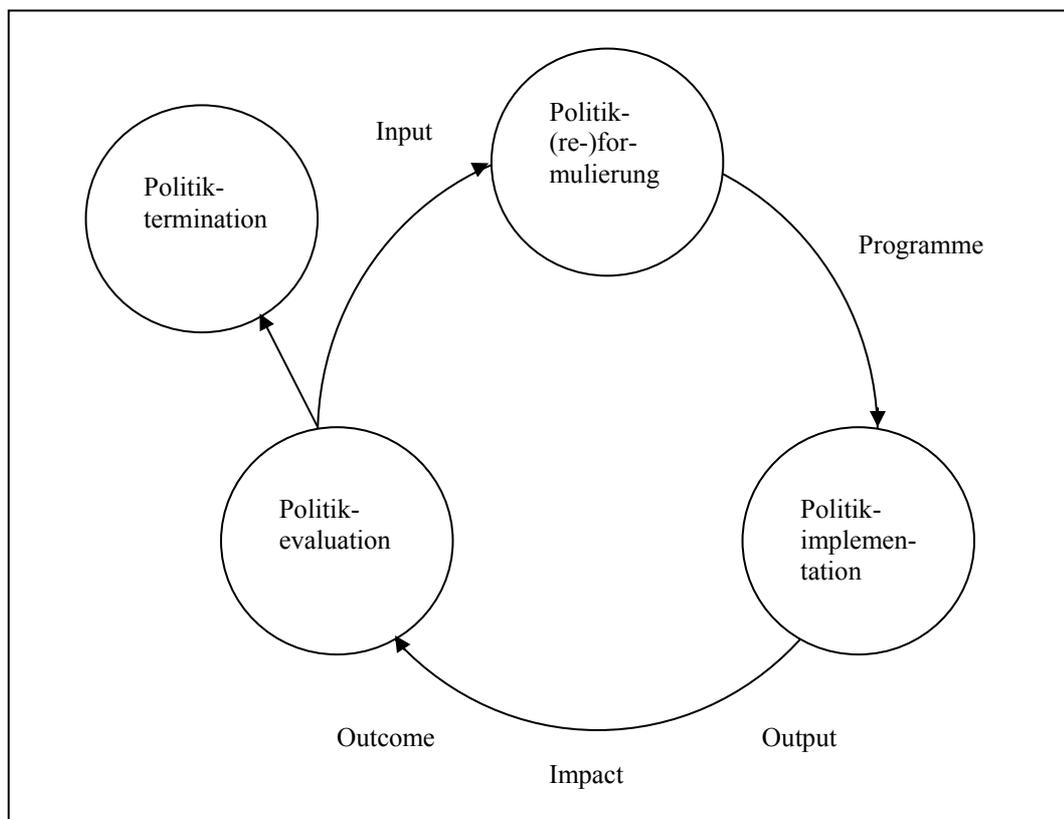


Abb. 3.1.1: Der idealtypische „Policy-Zyklus“⁵⁵

⁵³ W. Jann: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer, 1981, S. 20.

⁵⁴ Vgl. R. Mayntz: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung, 1977, S. 51 - 66. Das „Policy-Zyklus-Modell“ existiert mittlerweile in verschiedenen Varianten, die sich hinsichtlich der Zahl, der Abfolge und der Benennung der einzelnen Phasen zum Teil erheblich unterscheiden. F. Löbler hat die wichtigsten Prozessmodelle in einer Synopse zusammengestellt (vgl. bei K. Schubert: Politikfeldanalyse – eine Einführung, Opladen, 1991, S. 70).

⁵⁵ Quelle: W. Jann: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer, 1981, S. 34.

Das Untersuchungsziel der nachfolgenden Ausführungen besteht darin, diese zeitlich aufeinanderfolgenden Phasen des Problemverarbeitungsprozesses zu lokalisieren und zu analysieren. Zu beachten ist allerdings, dass der in einzelne Phasen eingeteilte „Policy-Zyklus“ modellhaft ist und diese sequentielle Aufteilung nur analytischen Zwecken dient⁵⁶. In der Realität können diese Phasen nicht isoliert voneinander gesehen werden, vielmehr finden sich Überschneidungen und Parallelitäten. Ferner lassen sich gegenseitige Beeinflussungen identifizieren. So müssen beispielsweise in der Phase der Politikformulierung „Schwierigkeiten der Politikimplementation antizipiert werden“⁵⁷, denn dort werden die normativen Grundlagen der späteren Implementation gelegt. Die Charakteristik eines Zyklus entsteht durch die Tatsache, dass die einzelnen Phasen aufeinander einwirken, indem die Ergebnisse der einzelnen Phasen in die jeweils darauf folgende Phase einfließen und weiter verwendet werden.

Die Verwendung des „Policy-Zyklus“ als analytisches Raster der Bearbeitung von Politikgehalten hat daher manche Vorteile. So wird der Fortgang der Beschäftigung mit einem Problem nachvollziehbar („zeitliche Entwicklung“). Zugleich können die Veränderungen von Zielen und Politikgehalten und die dabei benutzten Problembearbeitungs- und Entscheidungstechniken im Einzelnen verfolgt werden („dynamische Prozesssicht“). Als Hilfsmittel für die Analyse der komplizierten Zusammenhänge erscheint die zyklus-orientierte Betrachtungsweise daher besonders sinnvoll.

3.2 Politikformulierung

Der „Policy-Zyklus“ beginnt mit der Phase der Politikformulierung, wobei diese Phase wiederum in die Teilphasen Initiation (Problem- bzw. Aufgabenwahrnehmung), Estimation (Vorabschätzung von Handlungsalternativen) und

⁵⁶ Vgl. W. Jann: Der Policy-Ansatz (ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA), Speyer, 1983, S. 11.

⁵⁷ R. Mayntz: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung, 1977, S. 54.

Selektion (Programmbildung) untergliedert werden kann⁵⁸. Im Folgenden werden daher die verschiedenen Teilphasen in ihren Grundsätzen dargestellt.

In der Teilphase der Initiation wird ein politisches Problem beziehungsweise eine politische Aufgabe (z.B. europarechtliche Vorgaben der Arbeitsschutzpolitik) wahrgenommen und als lösungsbedürftig angesehen. Aus dieser Problemstellung (Input) resultiert ein Handlungsbedarf für die in dieser Phase handelnden politischen und administrativen Akteure, mit der Zielstellung, ein politisches Programm zur Problemlösung zu konzipieren. In der Estimationsphase wird das handlungsrelevante Problem im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Problemlösungsmöglichkeiten untersucht. Die Selektionsphase beendet die erste Phase des „Policy-Zyklus“ und umfasst die Entscheidung für eine Handlungsalternative, welche dann in der Form eines Programms (Policy-Output) vorliegt (Abb. 3.2.1). „Ein politisches Programm kann dabei in der unterschiedlichsten Form auftreten, zum Beispiel als Gesetz, Verordnung, Erlass oder Regierungserklärung“⁵⁹. Es muss also zunächst geklärt werden, ob ein politisches Programm in Form eines Gesetzes erforderlich ist oder ob zum Beispiel eine ministerielle Verordnung genügt. Weiterhin ist zu klären, auf welcher staatlichen Ebene, welches Ministerium oder welche Behörde, welche Abteilung (Referat) die Verhandlungen führt, welche anderen Akteure des politisch-administrativen Systems (z.B. welche Parteien) einbezogen, beziehungsweise welche nicht einbezogen werden müssen, welche Finanzausstattung vorzusehen ist und so weiter.

Ein politisches Programm legt somit den Handlungsrahmen für die Implementationsakteure in einem bestimmten politischen Bereich – im vorliegenden Fall der Arbeitsschutzpolitik – fest und „enthält idealtypisch die nachfolgenden Elemente:

- bestimmte, zur Bearbeitung anstehende Probleme,
- mit dem Programm angestrebte Ziele,

⁵⁸ Vgl. A. Görlitz: Politische Steuerung – ein Studienbuch, Opladen, 1995, S. 52.

⁵⁹ W. Jann: Der Policy-Ansatz (ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA), Speyer, 1983, S. 11.

- Annahmen über beabsichtigte Wirkungen und deren Zustandekommen, einen so genannten ‘Wirkungsteil’ und
- Angaben über die mit der Durchführung des Programms betrauten Institutionen und deren Aufgaben, einen so genannten ‘Durchführungsteil’⁶⁰.

Im hier relevanten Untersuchungsgebiet sah sich der bundesdeutsche Gesetzgeber zu Beginn der 1990er Jahre mit einer Rechtspflicht zur Neuordnung des Arbeitsschutzrechtes konfrontiert. Diese Verpflichtung resultierte vornehmlich aus der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (89/391/EWG) über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, die fristgerecht und inhaltlich vollständig in das deutsche Recht bis spätestens zum 31.12.1992 (vgl. Art. 18 Abs. 1 EG-Rahmenrichtlinie)⁶¹ transformiert werden musste (Abb. 3.2.1).

Zu dieser europäischen Dimension des Arbeitsschutzes trat auf Grund der am 03.10.1990 erfolgten deutschen Wiedervereinigung die Notwendigkeit, das gesamtdeutsche Arbeitsschutzrecht zeitgemäß zu gestalten. Mit der deutschen Wiedervereinigung wurden das Grundgesetz und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland auf ganz Berlin und die neuen Bundesländer übertragen. Für den Arbeitsschutz bedeutete dies, dass das Recht der neuen Bundesländer an das Recht der alten Bundesrepublik angepasst werden musste. Gleichzeitig wurde das Staatsgebiet der bisherigen Deutschen Demokratischen Republik als Teil der Bundesrepublik Deutschland in die Europäische Gemeinschaft einbezogen. Demzufolge wurde in den „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag“⁶² der Regelungsauftrag (vgl. Art. 30 Abs. 1 Nr. 2 Einigungsvertrag) eingefügt, „den öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem damit konformen Teil des Ar-

⁶⁰ W. Jann: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer, 1981, S. 49.

⁶¹ Bis zu diesem Datum waren ebenfalls die Richtlinie 91/383/EWG sowie die ersten sieben Einzelrichtlinien in deutsches Recht umzusetzen.

⁶² BGBl. Teil II, 1990, S. 885.

beitsschutzrechtes der Deutschen Demokratischen Republik zeitgemäß zu regeln“ (Abb. 3.2.1).

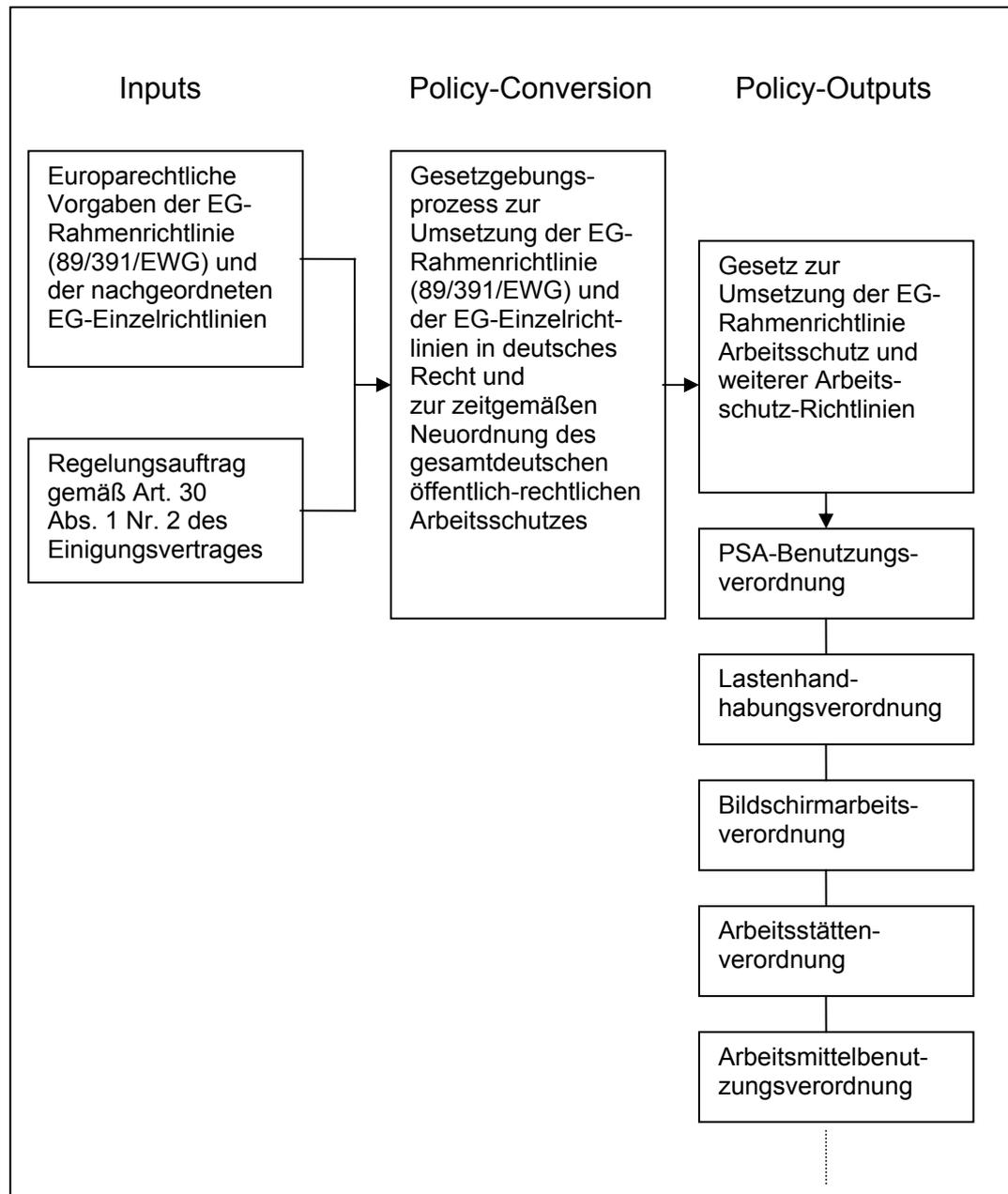


Abb. 3.2.1: Der Ablauf der Politikformulierungsphase

Nach Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes ist das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen, der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat vorbehalten. In den Abs. 2 und 3 des gleichen Artikels sowie in den Art. 77 und 78 des Grundgesetzes wird der formelle Ablauf des Rechtssetzungsver-

fahrens kodifiziert. Die Regierungsvorlagen gehen auf die Exekutive beziehungsweise die mit ihr verbundene Ministerialbürokratie (für den Arbeitsschutz: das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung⁶³) zurück. Davon ausgehend wird in den nachfolgenden Ausführungen der Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz in deutsches Recht und zur Erfüllung der auf Grund des Art. 30 Abs. 1 Nr. 2 des Einigungsvertrages gebotenen Vereinheitlichung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes zusammenfassend dargestellt.

Die Bundesregierung begann mit der Gesamtkonzeption zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie und zur Erfüllung des Neuordnungsauftrags aus dem Einigungsvertrag mit beträchtlicher Verzögerung. Nach einer breiten Diskussion und Anhörung der Länder, der Sozialpartner und sonstiger beteiligter Kreise hatte die Bundesregierung entschieden, den Inhalt der EG-Rahmenrichtlinie zuallererst durch das „Gesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit – Arbeitsschutzrahmengesetz“ in deutsches Recht zu übertragen. Gleichzeitig wurde das Gesetz genutzt, um einen wichtigen Beitrag zu der zeitgemäßen Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes zu leisten, zu der der gesamtdeutsche Gesetzgeber durch den Art. 30 des Einigungsvertrages aufgefordert war.

Im Laufe des Jahres 1992 entwickelte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf der Grundlage eines Thesenpapiers⁶⁴ und nach einem Entwurf vom 07. Juli des Jahres den Referentenentwurf für ein „Gesetz über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitsschutzrahmengesetz – ArbSchRG)“ vom 22.12.1992. Der Regierungsentwurf wurde dem Bundesrat am 05.11.1993 zugeleitet⁶⁵, der am 17.12.1993 eine Stellungnahme abgab⁶⁶. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde am 03.02.1994, mehr als ein Jahr nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist, in den

⁶³ Mit dem Organisationserlass vom 22. Oktober 2002 ist das bisherige Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das bisherige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zu einem neuen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) zusammengelegt worden.

⁶⁴ Vgl. Soziale Sicherheit, 1991, S. 133.

⁶⁵ BR-Drs. 792/93 vom 05.11.1993.

⁶⁶ BR-Drs. 792/93 (Beschluss) vom 17.12.1993.

Bundestag eingebracht⁶⁷. Die anschließende Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung machte die unterschiedlichen Auffassungen im dualen Arbeitsschutzsystem (vor allem den „Grundsatzstreit“ um die Kompetenzen der Bundesländer und der Unfallversicherungsträger) sowie über den konzeptionellen Ansatz zwischen Bund und Ländern (Initiative des Bundesrates zur Schaffung eines Arbeitsschutzgesetzbuches) deutlich und zeigte zugleich, dass innerhalb der Regierungskoalition eine erhebliche Ablehnung gegen den Entwurf bestand⁶⁸, der dann auch in der zwölften Legislaturperiode nicht mehr abschließend beraten wurde.

Dies führte im Ergebnis zu einer nochmaligen Verzögerung der schon seit dem 31.12.1992 fälligen Umsetzung der Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie und der in deren Anwendungsbereich erlassenen Einzelrichtlinien. Zwischenzeitlich drohte eine Klage der EG-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Vertragsverletzung gemäß Art. 226 (ex-Artikel 169) des EG-Vertrages⁶⁹. Schließlich legte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Juli 1995 einen erheblich verschlankten Entwurf des Arbeitsschutzrahmengesetzes vor, wobei die bisherigen politischen Widerstände berücksichtigt wurden und dessen Eckpunkte die Eins-zu-eins-Umsetzung der EU-Richtlinie und der Verzicht auf ein umfassendes Arbeitsschutzgesetzbuch waren. Der entsprechende Regierungsentwurf eines EG-Arbeitsschutz-Umsetzungsgesetzes (EASUG)⁷⁰ wurde vom Kabinett am 23.11.1995 verabschiedet, am 29.12.1995 dem Bundesrat und am 22.01.1996 dem Bundestag zugeleitet⁷¹. Der Bundesrat nahm am 01.03.1996 zum Gesetzentwurf Stellung⁷². Die Gegenäußerung der Bundesregierung datiert vom 15.04.1996⁷³. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung legte dem Bundestag am 28.05.1996 den auf Grund seiner Beratungen ergänzten Entwurf zur Verabschiedung vor⁷⁴. Schließlich verabschiedete der

⁶⁷ BT-Drs. 12/6752 vom 03.02.1994.

⁶⁸ N. Fabricius: Anhörung zum Entwurf eines Arbeitsschutzrahmengesetzes, EuroAS, 05/1994, S. 6 f.

⁶⁹ Vgl. hierzu die Mitteilung in EuroAS, 08/1994, S. 5.

⁷⁰ BR-Drs. 427/96 vom 14.06.1996.

⁷¹ BT-Drs. 13/3540 vom 22.01.1996.

⁷² BR-Drs. 881/95 vom 01.03.1996.

⁷³ BT-Drs. 13/4337 vom 15.04.1996.

⁷⁴ BT-Drs. 13/4756 vom 28.05.1996.

Bundestag das Gesetz in dritter Lesung am 13.06.1996 und der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 05.07.1996 zu. Am 21.08.1996, einen Tag nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt, trat in Deutschland das „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ in Kraft.

Mit dem Umsetzungsgesetz für die Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz sollte gleichzeitig die notwendige Ermächtigungsgrundlage für die Umsetzung von europäischen Einzelrichtlinien in innerstaatliches Recht geschaffen werden. Auf Grund der Verzögerungen bei der Transformation der Rahmenrichtlinie kam es aber auch zwangsläufig bei der Umsetzung der Einzelrichtlinien zu zeitlichen Verschiebungen. Nachdem in der zwölften Legislaturperiode das Arbeitsschutzrahmengesetz gescheitert war, wurden ebenfalls die Arbeiten an den Referentenentwürfen zur Umsetzung der EG-Einzelrichtlinien vorübergehend eingestellt.

Im Frühjahr 1996 wurden die Arbeiten am Verordnungsgebungsverfahren im BMA wieder aufgenommen und bereits im Dezember desselben Jahres die ersten vier Einzelrichtlinien durch Rechtsverordnungen in das bundesdeutsche Recht umgesetzt. Diese Rechtsverordnungen wurden in einer Artikelverordnung, der „Verordnung zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz“ zusammengefasst und beinhalten Mindestvorschriften für spezielle Sachgebiete des Arbeitsschutzes (Abb. 3.2.1). Eine weitere Arbeitsschutzverordnung (Arbeitsmittelbenutzungsverordnung) ist am 01.04.1997 in Kraft getreten. Obwohl in den nachfolgenden Jahren weitere EG-Einzelrichtlinien in innerstaatliches Recht umgesetzt wurden, kann das Ende der Phase der Politikformulierung für den hier zu behandelnden Bereich mit dem In-Kraft-Treten des „Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ am 21.08.1996 (Ausnahme: Art. 1 § 6 Abs. 1 ist am 21.08.1997 in Kraft getreten), beziehungsweise mit dem Erlass der oben genannten Rechtsverordnungen in den Jahren 1996 und 1997, determiniert werden.

3.3 Politikimplementation

Die der Politikformulierung zeitlich und logisch nachgeordnete Phase des Problemlösungsprozesses wird als Politikimplementation bezeichnet. Innerhalb dieser Phase werden die Ergebnisse (Policy-Outputs) der vorangegangenen Phase als Handlungsauftrag (Inputs) aufgegriffen und implementiert, das heißt um- und durchgesetzt. Das Ergebnis dieses Implementationsprozesses wird als Implementationsoutput bezeichnet und kann weitergehend in „kurz- und mittelfristige Programmleistungen (Policy Outcomes), ... die zur Verwirklichung des Programmzieles dienen, sowie langfristige Programmauswirkungen (Policy Impacts), die sich in einer Veränderung des Zustandes niederschlagen, der durch das Handlungsprogramm beeinflusst werden soll“⁷⁵, differenziert werden.

Ausgehend von einer näheren Erläuterung des zentralen Terminus „Implementation“ und damit zusammenhängender wesentlicher Grundfragen (zum Beispiel: „Was soll durch wen implementiert werden?“) wird in den nachfolgenden Ausführungen die Relevanz der Politikimplementationsphase innerhalb des „Policy-Zyklus“ gezeigt.

Bereits die Wortwurzel des Begriffes „Implementation“ deutet an, „dass allein auf Grund der Verabschiedung eines Gesetzes nicht automatisch gute Wirkungen erhofft werden können: Implementation bedeutet Einpflanzung. Ein Gesetz muss eingepflanzt werden, und wenn die Saat aufgeht, bedarf sie ständiger Pflege“⁷⁶.

Mit dem Begriff der Implementation wird in der Politikwissenschaft die Durchführung „eines Entscheidungsinhaltes oder eines Programmes – als ein Komplex aufeinander bezogener Maßnahmen“⁷⁷, respektive konkreter formuliert „die Durchführung von rechtsverbindlichen Entscheidungen bezeichnet,

⁷⁵ A. Windhoff-Héritier: Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts., 1980, S. 4.

⁷⁶ K. v. Beyme: Der Gesetzgeber – der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen, 1997, S. 313.

⁷⁷ A. Windhoff-Héritier: Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts., 1980, S. 4.

die durch politische und administrative Organe beschlossen wurden, seien es Gesetze, Verordnungen, Erlasse und andere mehr⁷⁸. Die zentralen Fragestellungen der Implementationsforschung lauten: „Was wird aus einer politischen Entscheidung auf dem Wege ihrer Realisierung? Ergibt sich eine entscheidende Verschiebung zwischen dem ursprünglich formulierten Programmziel und der Art und Weise seiner Verwirklichung vor Ort? Ist Programmimplementation Politik-Neuformulierung oder soll sie es sein?“⁷⁹

In der analytischen Herangehensweise an Implementationsprozesse werden grundsätzlich zwei sich ergänzende Ansätze unterschieden: Der struktur- oder akteurorientierte Ansatz beschreibt die Konkretisierung eines Handlungsauftrages während des Implementationsprozesses⁸⁰. Organisationen, Gruppen und Individuen als Träger des Implementationsverlaufs stehen im Mittelpunkt des Interesses. Demgegenüber vergleicht der programmorientierte Ansatz den Handlungsauftrag und die Umsetzungsrealität miteinander und untersucht implementationsbedingte Differenzen (Vollzugsdefizite).

Ausgehend von den zuvor angeführten Gesichtspunkten ergibt sich zunächst die Notwendigkeit, Kenntnisse über den Untersuchungsgegenstand - das zu implementierende Programm - zu gewinnen. Unter Rückbezug auf die Lokalität der Phase der Implementation im „Policy-Zyklus“ wird erkennbar, dass das Ergebnis der Phase der Politikformulierung den Gegenstand der Implementation darstellt.

Im konkreten Untersuchungsfall setzt sich das zu implementierende Programm aus dem „Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz)“ und den darauf gestützten Arbeitsschutzverordnungen zusammen. Mit dem Arbeitsschutzgesetz vom 21.08.1996 und den darauf basierenden Rechtsverordnungen wurde ein umfassendes Programm konzipiert, welches nach § 1 des Gesetzes

⁷⁸ A. Windhoff-Héritier: Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt/New York, 1987, S. 86.

⁷⁹ A. Windhoff-Héritier: Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts., 1980, S. 1.

⁸⁰ Vgl. R. Mayntz: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, Die Verwaltung, 1977, S. 56.

das Ziel verfolgt, „Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern“. Diese programmatische Aussage enthält die zukünftigen Schwerpunkte der Arbeitsschutzpolitik: „Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten“ deuten auf eine Erweiterung des sicherheitstechnischen Präventionskonzeptes unter Einbeziehung der Gesundheit der Beschäftigten hin. Die Merkmale „Sicherung und Verbesserung“ stellen den Prozesscharakter des Arbeitsschutzes in den Vordergrund.

Bei der Untersuchung des Implementationsprozesses stellt sich des Weiteren die Frage nach dem Rahmen, in welchem sich die Implementation vollzieht. Sie realisiert sich innerhalb des Implementationssystems, welches im Wesentlichen durch die darin involvierten Implementationsakteure, deren wechselseitiges Verhältnis und die Programminstrumente gekennzeichnet wird.

Entscheidend ist die Analyse der vom Gesetz vorgesehenen Regelungsinstrumente, also die Betrachtung der detaillierten Bestimmungen für die Adressaten. „Unter Zuhilfenahme der Prüffrage ‘Was soll nach dem Gesetz gemacht werden’, kann aufgelistet werden, auf welche Weise, das heißt mit welchen Maßnahmen, Verfahrensmodalitäten, verlangten und/oder zugelassenen Verhaltensweisen usw. die vom Gesetzgeber erstrebten Wirkungen erreicht werden sollen.“⁸¹ Bezogen auf die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsschutzgesetzes sind neben der Zielsetzung des Gesetzes (§ 1 ArbSchG) hier beispielhaft die „Maßnahmen des Arbeitsschutzes“ (insbesondere die §§ 1, 3 und 4) relevant, sowie, bezüglich der Verfahrensmodalitäten, die „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“ (§ 5 ArbSchG) oder die „Dokumentationspflicht“ (§ 6 ArbSchG) zu nennen. Hinsichtlich der oben angeführten, verlangten und/oder zugelassenen Verhaltensweisen wären beispielsweise die „Pflichten der Beschäftigten“ (§ 15 ArbSchG) sowie deren „Besondere Unterstützungspflichten“ (§ 16 ArbSchG) anzuführen.

⁸¹ Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Hrsg.): Praxis der Gesetzgebung – eine Lehr- und Lernhilfe, Regensburg, 1984, S. 308.

Natürlich stehen die unterschiedlichen Zielsetzungen und die zahlreichen Verfahrensschritte nicht beziehungslos nebeneinander, sondern in bestimmten Verhältnissen von Zielen zu Mitteln und Haupt- zu Nebenzielen. Die systematische Aufgliederung gibt aber nicht nur erste Hinweise auf intendierte Wirkungen, sondern auch auf die oben angesprochenen Faktoren, mit deren Hilfe oder durch deren Berücksichtigung die angestrebten Wirkungen herbeigeführt werden sollen⁸².

Als handelnde Akteure kommen innerhalb des Implementationssystems sowohl Institutionen beziehungsweise Personengruppen als auch Einzelindividuen in Betracht, die Implementationsakteure. Deren genaue Bestimmung wie auch die Darstellung ihrer Positionen und Aufgaben im Implementationsprozess sind deshalb von zentraler Bedeutung, da ihr Einfluss auf diesen Prozess sehr wesentlich sein kann bis hin zur Verhinderung der Implementation (Vollzugsmangel, Vollzugsblockade).

Bezogen auf die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes und der Arbeitsschutzverordnungen lassen sich die folgenden Akteure ausmachen: Da das Arbeitsschutzgesetz sich – gemäß der in § 3 Abs. 1 getroffenen Kernaussage zur Grundverantwortung – in erster Linie an die Arbeitgeber wendet und sie demgemäß für den Arbeitsschutz hauptverantwortlich sind, werden diese als Hauptadressaten bezeichnet. In diesem Zusammenhang erscheint es sinnvoll, zwischen Klein-, Mittel- und Großbetrieben zu unterscheiden. Im Gegensatz zu großen Betrieben liegen in Klein- und Mittelbetrieben besondere Bedingungen (Abb. 3.3.1) vor, welche direkte Auswirkungen auf den betrieblichen Arbeitsschutz beziehungsweise die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes haben können. Bewertet oder klassifiziert man die Situation, also die Bedingungen, so ergeben sich Vor- und Nachteile, die die Implementation im konkreten Fall beeinflussen können und eine entsprechende empirische Untersuchung rechtfertigen.

⁸² Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Hrsg.): Praxis der Gesetzgebung – eine Lehr- und Lernhilfe, Regensburg, 1984, S. 308.

- ◆ Dominanter Einfluss (positiv / negativ) des Arbeitgebers
- ◆ Häufige Überlastung des Arbeitgebers / geringe personelle Ressourcen
- ◆ Geringe Anzahl an Führungsebenen, fehlende Arbeitsschutzstrukturen
- ◆ Fehlende Kapazitäten zur Informationsbeschaffung
- ◆ Nutzen des Arbeitsschutzes wird nicht so stark erkannt, so dass geringe Motivation zu Aktivitäten gegeben ist
- ◆ Streben nach unternehmerischer Autonomie (auch im Arbeitsschutz)
- ◆ Druck durch Vorschriften wird stärker empfunden
- ◆ Aktivitäten erfolgen meist nur auf konkrete Anlässe, zum Beispiel Unfälle, Auflagen
- ◆ Geringe finanzielle Ressourcen
- ◆ Hohe Qualifikation der meisten Beschäftigten, fehlendes Arbeitsschutzfachwissen
- ◆ Kein Arbeitnehmervertreter (Betriebsrat)

Abb. 3.3.1: Besondere Bedingungen / Situationen mit direktem Einfluss auf die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes in Klein- und Mittelbetrieben⁸³

Darüber hinaus sind auch die zuständigen Behörden (Gewerbeaufsichtsämter; Staatliche Ämter für Arbeitsschutz) in einem bestimmten Sinne Adressaten des Arbeitsschutzgesetzes und zwar in soweit, wie die gesetzlichen Bestimmungen sie zum Handeln verpflichten (§ 21 Abs. 1 ArbSchG). Danach haben die zuständigen Behörden nicht nur die Einhaltung des Arbeitsschutzgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu überwachen, sondern gleichzeitig auch die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer aus dem Arbeitsschutzgesetz resultierenden Pflichten zu beraten. Demzufolge müssen die Aspekte der Prävention von Gefährdungen künftig auch in der staatlichen Gewerbeaufsicht eine größere Rolle spielen. Neben die herkömmliche Aufsicht und Kontrolle von Vorschriften zum Arbeits- und Gesundheitsschutz im Zuge der Revisionen, die künftig verstärkt schwerpunktartig und differenziert nach dem tatsächlichen Risikopotential der Betriebe vorgenommen werden müssen, treten mehr und mehr beratende und moderierende Aktivitäten unter Einbeziehung der Arbeitgeber und der Be-

⁸³ Quelle: J. Merdian: Erfahrungen bei der Einführung und Umsetzung von ASM-Systemen in KMU, in: Sicherheitsingenieur, 2001, S. 24 – 29.

schäftigten. Die Aufgaben der staatlichen Behörden sind insoweit neu und rechtfertigen eine Untersuchung.

Die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung werden im Arbeitsschutzgesetz ebenfalls angesprochen (§ 21 Abs. 2 ArbSchG) und zählen zu den Adressaten des Gesetzes. Sie sollen ihre aus dem Sozialgesetzbuch VII stammenden Aufgaben wahrnehmen, dass heißt gemäß § 14 Abs. 1 „mit allen geeigneten Mitteln für die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren und für eine wirksame Erste-Hilfe sorgen. Sie sollen dabei auch den Ursachen von arbeitsbedingten Gefahren für Leben und Gesundheit nachgehen“. Zusätzlich haben sie bei der Überwachung des Arbeitsschutzes eng mit den zuständigen Landesbehörden zusammenzuwirken (§ 21 Abs. 3 ArbSchG). Darüber hinaus haben die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und die zuständigen Landesbehörden den Erfahrungsaustausch zu fördern und sich gegenseitig über durchgeführte Betriebsbesichtigungen und deren wesentliche Ergebnisse zu unterrichten. Mit dem § 21 Abs. 3 des Arbeitsschutzgesetzes wird daher die bislang lediglich in einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift⁸⁴ enthaltene Pflicht der staatlichen Arbeitsschutzbehörden zur Zusammenarbeit mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung gesetzlich verankert und damit noch stärker verpflichtend geregelt als bisher. Zielsetzung dieser neuen Regelung ist es, die Zusammenarbeit der verschiedenen Aufsichtsdienste auf der Basis des Arbeitsschutzgesetzes und des Sozialgesetzbuches VII insgesamt zu verbessern und effektiver zu gestalten.

Im Zuge der Behandlung der Rahmenbedingungen, die für das Handeln der Akteure im Arbeitsschutz beziehungsweise die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes maßgebend sind, kommt auch der Betrachtung der neuartigen Regelung des § 21 Abs. 4 des Arbeitsschutzgesetzes Relevanz zu.

Der § 21 Abs. 4 des Arbeitsschutzgesetzes eröffnet den obersten Aufsichtsbehörden der Länder (Ministerien), die Möglichkeit Vereinbarungen mit den

⁸⁴ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Zusammenwirken der Träger der Unfallversicherung und der Gewerbeaufsichtsbehörden vom 21.06.1968 in der Fassung vom 28.11.1977; BAnz. 1977, Nr. 225.

Unfallversicherungsträgern abzuschließen, mit dem Ziel, das Arbeitsschutzgesetz nebst der darauf gestützten Arbeitsschutzverordnungen durch Unfallversicherungsträger überwachen zu lassen.

Auf Grund dieses Novums wird diese Vorschrift auch „Experimentierklausel“ genannt. Die Übertragung staatlicher Arbeitsschutzaufgaben auf Unfallversicherungsträger durch öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne von § 54 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist eine Art „Feldversuch“ um festzustellen, ob damit Synergieeffekte erzielt werden. Da fraglich ist, wie sich der staatliche Überwachungsauftrag besonders im Hinblick auf eine „flächendeckende Aufsicht“ in Zukunft bei weiteren finanziellen Restriktionen aufrecht erhalten lässt, kann diese Neuerung unter Umständen an Bedeutung gewinnen. Allerdings dürfte eine willkürliche Verlagerung von Aufgaben zum Zwecke der reinen Kostenersparnis auf die Unfallversicherungsträger fraglich sein. Eine nähere Betrachtung der Zweck-Nutzen-Relation wäre für eine derartige Aufgabenübertragung daher, vornehmlich unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Implementation des Arbeitsschutzgesetzes, sicherlich unverzichtbar.

Als letzte Gruppe sowohl der Adressaten, die „finalen Adressaten“, als auch der Akteure im Implementationsfeld, sind die Beschäftigten zu nennen, denn deren „Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit gilt es durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern“ (§ 3 ArbSchG).

Die bisherigen Arbeitsschutznormen sahen eine aktive Einbeziehung der Beschäftigten in die Angelegenheiten des betrieblichen Arbeitsschutzes nicht vor und boten für diese kaum Handlungs- und Gestaltungsspielräume. Ihre Beteiligung war auf eine weitgehend passive Rolle reduziert.

Die Vorschriften des dritten Abschnitts des Arbeitsschutzgesetzes stellen daher eine Neuerung dar. Zum ersten Mal wird im Bereich des Arbeitsschutzes die Rechtsstellung der Beschäftigten systematisch geregelt. Hauptgrundsatz ist hierbei, dass die Beschäftigten über die klassischen Arbeitsschutzpflichten hinaus, nach ihren Möglichkeiten und den Weisungen des Arbeitgebers für ihre eigene Sicherheit und Gesundheit sowie die Sicherheit

anderer Personen, die von ihrer Tätigkeit betroffen sind, mitverantwortlich sind.

Sie sind bei dieser Zielsetzung gefordert, aktiv an den betrieblichen Arbeitsschutzmaßnahmen, somit auch bei der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes, mitzuwirken. Die Beschäftigten sind daher nicht nur Adressat und schlussendlich Betroffene von Arbeitsschutzmaßnahmen, sondern vielmehr Akteure im Implementationsfeld, anders gesagt Interaktionspartner der weiteren Implementationsakteure, vor allem des Arbeitgebers.

Leitend für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, gegebenenfalls vertreten durch Führungskräfte, und Beschäftigten ist hierbei ein wechselseitiger Informationsfluss (Rückkoppelungsvorgang) und die gemeinsame Suche nach Implementationslösungen zur Vermeidung und Verminderung von Gefahrenpotentialen.

3.4 Politikevaluation

3.4.1 Zur Relevanz und Methode der Politikevaluation

Aus der prozessualen Sicht folgt im Anschluss an die Phase der Politikimplementation als vorletzte und neben der Politikimplementation „zentrale Phase“⁸⁵ des „Policy-Zyklus“ die Phase der Evaluation (Wirkungskontrolle).

Die Relevanz der Evaluationsphase ergibt sich dabei zum einen aus der Erkenntnis, dass es nicht nur entscheidend ist, Programme zu formulieren (Rechtssetzung) und zu implementieren (Rechtsdurchsetzung), sondern dass es vornehmlich darauf ankommt zu überprüfen, ob diese Programme intentional wirken. „Der Staat kann sich augenscheinlich unwirksame Gesetze nicht erlauben: Sie binden Ressourcen, ohne dass diese in einem rationalen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen, und sie ‘verbrauchen’ Rechtsbewusst-

⁸⁵ W. Jann: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer, 1981, S. 32.

sein und Folgebereitschaft, ohne dass dem die Erreichung erstrebter Zwecke gegenüber stünde“⁸⁶. Zum anderen resultiert die Bedeutung dieser Phase daraus, dass deren Ergebnisse auch eine Entscheidungsgrundlage für das weitere „Schicksal“ des Programms bereitstellen können: Im Idealfall bestätigt sich die Programmwirkung und das Programm kann – insoweit nicht ausdrücklich ein Zeitpunkt oder eine Situation benannt wird, die die Beendigung vorsieht (sog. „Sunset legislation“⁸⁷) – unverändert fortgeführt werden. Sollte ein Novellierungsbedarf identifiziert werden, so erfolgt ein fließender Übergang zur Phase der Politik(re-)formulierung, in welcher partielle Veränderungen des Programms vorgenommen werden. Auf diese Weise schließt sich der „Policy-Zyklus“ bzw. beginnt von Neuem⁸⁸ (vgl. Abb. 3.1.1).

Das Ziel der Evaluation ist es daher, mit wissenschaftlichen Methoden eine Bewertung eines umgesetzten Programms (in diesem Fall das des Arbeitsschutzgesetzes und der untergesetzlichen Rechtsverordnungen) hinsichtlich Effizienz, Effektivität und Angemessenheit durchzuführen, wobei für einen bestimmten Zeitpunkt erzielte Ergebnisse (Ist-Komponenten) mit den ursprünglichen Programmzielen (Soll-Komponenten) verglichen werden. An dieser Definition wird deutlich, dass sich Evaluationsforschungen in der Regel an den mehr oder weniger konkret definierten Zielen⁸⁹ der jeweiligen untersuchten Programme orientieren⁹⁰.

Um eine möglichst genaue Bestimmung der gesetzgeberischen Ziele und somit Aussagen über den Grad der Zielerreichung zu ermöglichen, wird ein methodisches Hilfsmittel angewendet, auf das im Folgenden näher eingegangen wird. Dieses Hilfsmittel besteht darin, dass bei den zu betrachtenden

⁸⁶ Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Hrsg.): Praxis der Gesetzgebung – eine Lehr- und Lernhilfe, Regensburg, 1984, S. 299.

⁸⁷ A. Windhoff-Héritier: Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt/New York, 1987, S. 109.

⁸⁸ K. Schubert verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der „Policy-Zyklus“ auf Grund seiner Interdependenzen mit anderen Policies (Gesetze, Verordnungen, Programme) eigentlich als offene Spirale dargestellt werden müsste. Vgl. K. Schubert: Politikfeldanalyse – eine Einführung, Opladen, 1991, S. 69.

⁸⁹ Vgl. W. Jann: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer, 1981, S. 38 f.

⁹⁰ Dabei muss allerdings auf die Vorgänge innerhalb der Durchführungsphase rekurriert werden, denn diese bilden wiederum den Input für die Evaluationsphase.

Zielen grundsätzlich zwischen Oberzielen (Hauptzielen), Unter- und Nebenzielen sowie zielunterstützenden Maßnahmen differenziert wird⁹¹.

Wie bereits in einem anderen Zusammenhang dargestellt, beschreibt das Arbeitsschutzgesetz im Abschnitt 1, § 1 die umfassende Zielsetzung des Arbeitsschutzes, „die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern“.

Die Abschnitte zwei („Pflichten des Arbeitgebers“) und drei („Pflichten und Rechte der Beschäftigten“) des Arbeitsschutzgesetzes enthalten Unter- und Nebenziele. Diese Abschnitte folgen den Vorgaben der EG-Rahmenrichtlinie und werden inhaltsgleich in das nationale Recht übernommen⁹². Den Betrieben in der Bundesrepublik Deutschland soll danach nicht mehr abverlangt werden, als den Betrieben in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, durch die Umsetzungsgesetze zur EG-Rahmenrichtlinie in ihren Ländern abverlangt wird⁹³.

Der vierte Abschnitt („Verordnungsermächtigungen“) enthält beispielsweise Verordnungsermächtigungen an die Bundesregierung zur Erreichung des weiteren Unter- bzw. Nebenzieles „Erfüllung von europarechtlichen oder internationalen Pflichten“ (zum Beispiel zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien im Arbeitsschutz).

Ein zusätzliches, aber maßgebliches Nebenziel war es, zum ersten Mal in Deutschland übersichtliche und einheitliche Grundvorschriften⁹⁴ für den betrieblichen Arbeitsschutz zu formieren, mit denen alle Beschäftigungsgruppen, sei es in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Dienst, gleichermaßen geschützt werden sollen. Als zielunterstützende Maßnahme wurde hierfür erstmalig ein moderner Arbeitsschutzbegriff einheitlich im deutschen Recht verankert, der die Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingte

⁹¹ Vgl. C. Böret u. G. Konzendorf: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Baden-Baden, 2001, S. 259.

⁹² Vgl. C. Fischer, BArbBl. 01/1996, S. 22.

⁹³ Vgl. BT-Drs. 13/3540 vom 22.01.1996, S. 12.

⁹⁴ Vgl. C. Fischer, BArbBl. 01/1996, S. 22.

Gesundheitsgefahren umfasst und auch Maßnahmen zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit einschließt. Nicht zuletzt stellen gerade die Vorschriften der Abschnitte zwei und drei des Arbeitsschutzgesetzes (zum Beispiel § 5 „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“) weitere zielunterstützende Maßnahmen dar.

Die Verdeutlichung der Zusammenhänge zwischen Zielen und zielunterstützenden Maßnahmen ist nützlich und notwendig, weil es oftmals nicht möglich ist, die Oberziele eines Gesetzes auf ihre Zielerreichung isoliert zu überprüfen, da ihre Aussagen nicht immer direkt messbar sind. So ist es beispielsweise nicht möglich, den § 1 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes isoliert zu evaluieren. Dort heißt es: „Dieses Gesetz dient dazu, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern ...“. Da die Begriffe Sicherheit und Gesundheitsschutz nicht ohne weitere inhaltliche Bestimmung messbar und überprüfbar sind, muss verdeutlicht werden, mit welchen Unterzielen und zielunterstützenden Maßnahmen der Gesetzgeber dieses Oberziel erreichen möchte und in welchem Verhältnis diese zum Oberziel stehen.

3.4.2 Die Phasen der Politikevaluation

Für einen strukturierten Soll-Ist-Vergleich innerhalb der Phase der Evaluation bietet es sich an, diese in eine Konzeptionsphase, eine Durchführungsphase und eine Auswertungsphase weiter aufzugliedern.

In der ersten Phase wird die Vorgehensweise der Evaluation konzeptualisiert, das heißt, es werden die Untersuchungsdimension (Evaluationsumfang) festgelegt und die Fragestellungen (Prüfkriterien) der Evaluation ausgewählt. Dabei geschieht die Festlegung des Evaluationsumfangs, in dem eine Entscheidung getroffen wird, ob das ganze Programm, die eingesetzten Instrumente oder einzelne Maßnahmen evaluiert werden sollen. Zu berücksichtigen sind bei dieser Festlegung neben fachlichen Erwägungen auch der

notwendige Aufwand in Form von Personal-, Zeit- und Geldeinsatz. In der vorliegenden Abhandlung bilden das Arbeitsschutzgesetz und die zu diesem Gesetz erlassenen Arbeitsschutzverordnungen den Ausgangspunkt für die durchzuführende Untersuchung (programmorientierter Ansatz). In einem engen Zusammenhang mit der Festlegung des Evaluationsumfangs steht die Auswahl und Festlegung der zu betrachtenden Fragestellungen beziehungsweise Prüfkriterien. Da der für die Evaluierung des gesamten Gesetzes erforderliche Aufwand aus forschungsökonomischen Gründen zu hoch ist, ergeben sich die näher zu behandelnden Fragestellungen aus den zentralen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes wie zum Beispiel zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen und deren Dokumentation (vgl. §§ 5 und 6 ArbSchG).

Bei der Analyse der Umsetzung der Rechtsverordnungen erscheint angesichts der Vielzahl der vom Gesetzgeber erlassenen Rechtsverordnungen⁹⁵ nicht nur eine Beschränkung auf wenige Rechtsverordnungen geboten, sondern auch eine Konzentration auf einige wenige wesentliche Aspekte dieser untergesetzlichen Arbeitsschutzvorschriften.

Vor diesem Hintergrund muss für den Soll-Ist-Vergleich des Weiteren herausgefunden werden, „wie viel von dem ‘oben’ beschlossenen Auftrag ‘unten’ erfüllt wird“⁹⁶, indem die Durchführungswirklichkeit durch die Erhebung von empirischen Daten konstatiert wird⁹⁷. Um möglichst wirklichkeitsnahe Vergleichsdaten zu erhalten, wird im Rahmen dieser Forschungsarbeit eine empirische Untersuchung in Form einer anonymisierten Befragung von Betrieben zur Umsetzung und Anwendung des Arbeitsschutzgesetzes in Verbindung mit den ausgewählten Arbeitsschutzverordnungen durchgeführt.

Die Auswertungsphase besteht dann aus einer vergleichenden Bewertung

⁹⁵ Auf der Grundlage der §§ 18 und 19 des Arbeitsschutzgesetzes sind von der Bundesregierung zwischenzeitlich die PSA-Benutzungsverordnung, die Bildschirmarbeitsverordnung, die Lastenhandhabungsverordnung, die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung, die Biostoffverordnung, die Baustellenverordnung, die (neue, erweiterte) Verordnung über Arbeitsstätten und die Mutterschutzrichtlinienverordnung erlassen worden.

⁹⁶ A. Windhoff-Héritier: Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt/New York, 1987, S. 86.

⁹⁷ Im konkreten Anwendungsfall wird die „Perspektive des Gesetzgebers“ eingenommen.

der Regelungen auf der Grundlage der Analysen der Durchführungsphase sowie aus einer Dokumentation der Evaluation. Um dabei - möglicherweise vorhandene - branchen- als auch betriebsgrößenspezifische Differenzen erfassen zu können, werden bei der Datenerhebung demgemäß festgelegte Kriterien beachtet.

Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die empirische Untersuchung des Arbeitsschutzgesetzes und der darauf gestützten Rechtsverordnungen - ausgehend von der Charakterisierung der Evaluation als ergebnisorientierte Forschung für einen bestimmten Zeitpunkt - als eine Art Zwischenbilanz - sechs Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes - angesehen werden kann. Dabei kann und soll es sich bei der Untersuchung, nicht zuletzt aus den nachfolgend aufgeführten Gründen, nur um eine Zwischenbewertung handeln und nicht um eine abschließende Evaluation. Zunächst ist zu konstatieren, dass die Rechtsvorschriften relativ neu sind. Ein weiterer und wenn nicht gar der wichtigste Grund, der gegen eine abschließende Evaluation spricht, ist darin zu sehen, dass durch das Arbeitsschutzgesetz der Arbeitgeber verpflichtet wird, „Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen, wobei er eine Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben hat“ (vgl. § 3 ArbSchG). Dieser neuartige Präventionsansatz soll in den Betrieben einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess initiieren mit dem Ziel eines ganzheitlichen und umfassenden Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Somit kann die Evaluation als eine den Prozess der Implementation der betrachteten Rechtsvorschriften begleitende und damit prinzipiell auch gestaltende Wirkungsforschung angesehen werden.

3.5 Termination

Der „Policy-Zyklus“ kann alternativ zu der Phase der Politik(re-)formulierung in der Phase der Programmtermination (Programmbeendigung) münden (vgl.

Abb. 3.1.1). Dabei können für die Beendigung eines Programms oder einzelner Programmteile verschiedene Gründe ausschlaggebend sein. Im Idealfall erfolgt eine Beendigung, da das Programm erfolgreich seinen Zweck erfüllt hat. In einem weiteren Fall resultiert aus der vorausgegangenen Evaluierung (Wirkungskontrolle) des Programms, dass eine Fortführung desselben nicht sinnvoll ist und es daher eingestellt wird. Andererseits kann es auch unabhängig von einer Wirkungskontrolle zu einer Programmbeendigung kommen, wenn zuvor ausdrücklich ein Zeitpunkt oder eine Situation benannt wurde, die eine Beendigung vorsehen. Allerdings kommt es in der politischen Realität eher selten zu einer Terminierung, vielmehr wird ein bestehendes Programm um- oder neuformuliert (Novellierung) und durchläuft den „Policy-Zyklus“ iterativ⁹⁸.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das „Policy-Zyklus-Modell“ – als rückgekoppelter dynamischer Prozess – „Politisches Lernen“⁹⁹, auch auf der Grundlage der Ergebnisse der im Verlauf des „Policy-Zyklus“ ablaufenden Programmevaluation, ermöglicht: Erfolgreiche Strategien werden verändert bzw. eingestellt, erfolgversprechende Programme können initiiert und erfolgreiche Maßnahmen können verstärkt werden.

⁹⁸ Vgl. K. Schubert: Politikfeldanalyse eine Einführung, Opladen, 1991, S. 76.

⁹⁹ Vgl. A. Görlitz: Politische Steuerung – ein Studienbuch, Opladen, 1995, S. 52.

4 Empirische Untersuchung zur Feststellung des Implementationsgrades des Arbeitsschutzgesetzes

4.1 Untersuchungsvorbereitung und -durchführung

4.1.1 Auswahl der Untersuchungsmethode und Konzeption des Erhebungsinstrumentariums

Die empirische Sozialforschung bedient sich im Wesentlichen der Befragung, der Beobachtung und der Inhaltsanalyse als Untersuchungsmethoden¹⁰⁰. Aus diesem Grund war im Rahmen der Vorbereitungen der empirischen Untersuchung eine dieser Methoden auszuwählen. Da sich die zu untersuchenden Rechtsvorschriften hauptsächlich an die Arbeitgeber wenden, erschien es zweckmäßig, diese als „Betroffene vor Ort“ unmittelbar zu befragen. Anschließend war zu entscheiden, in welcher Form die Arbeitgeber zu befragen waren, wobei grundsätzlich zwischen mündlichen und schriftlichen Befragungen unterschieden werden kann¹⁰¹. Da beide Vorgehensweisen sowohl Vor- als auch Nachteile aufweisen, waren diese unter Berücksichtigung der im Kapitel 1.2 dargestellten Zielsetzung der Dissertation gegeneinander abzuwägen. Dieser Entscheidungsprozess, der nachgehend beschrieben wird, führte im Ergebnis zur Auswahl der Methode der schriftlichen Befragung unter Zuhilfenahme eines Fragebogens. Als wichtigster Grund für diese Entscheidung ist die zu erwartende Validität der Untersuchungsergebnisse zu nennen. Auszuwählen war diejenige Erhebungsmethode, deren Ergebnisse bei einer ganzheitlichen Betrachtung die größtmögliche Validität und Reliabilität erzielen. Auf Grund der umfassenden Geltung des Arbeitsschutzgesetzes „in allen Tätigkeitsbereichen“ (vgl. § 1 ArbSchG) war es notwendig,

¹⁰⁰ Vgl. R. Schnell / P. B. Hill / E. Esser: Methoden der empirischen Sozialforschung, 2. Auflage, München 1989, S. 291 ff.

¹⁰¹ Bei der Deskription und der Interpretation der Befragungsergebnisse müssen dann allerdings die bekannten Probleme von Befragungen, die vor allem in der Reaktivität, der Antwortverzerrung durch Akquieszenz und dem Phänomen der sozialen Erwünschtheit liegen, beachtet werden (vgl. R. Schnell / P. B. Hill / E. Esser: Methoden der empirischen Sozialforschung, 2. Auflage, München 1989, S. 330 - 333).

entsprechend viele Betriebe unterschiedlichster Ausprägung hinsichtlich Branchenzugehörigkeit und Betriebsgröße auszuwählen, um ein repräsentatives Ergebnis zu erzielen. Bei einer derart umfangreich angelegten Untersuchung wäre das persönliche Aufsuchen der einzelnen Betriebe zur Durchführung von mündlichen Befragungen vor Ort auf Grund der personellen Gegebenheiten nicht möglich gewesen. Des Weiteren ist zu beachten, dass auch die Anwesenheit eines Interviewers eine Gefahr für die Validität der erhobenen Daten darstellen kann. So kann zum Beispiel das Sprachverhalten oder die eigene Einstellung und Sichtweise zu einer Beeinflussung der ermittelten Daten führen (sog. Intervieweffekt)¹⁰². Ein weiterer, wesentlicher Vorteil der schriftlichen Befragung ist darin zu sehen, dass sie sehr viel kostengünstiger als das Interview durchgeführt werden kann. Der bei schriftlichen Befragungen häufig zu beobachtenden geringen Rücklaufquote wurde versucht, durch verschiedene Maßnahmen entgegenzuwirken. Zunächst wurde durch ein Begleitschreiben die Seriosität der Untersuchung hervorgehoben und den ausgewählten Betrieben Anonymität zugesichert. Ferner wurde durch das Entwerfen eines auch für die Probanden interessanten Fragebogens angestrebt, die Aufmerksamkeit zu erhöhen. In Ergänzung hierzu wurde bewusst auf eine optisch ansprechende und systematische Aufbereitung des Fragebogens geachtet.

Auf der Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes und der ausgewählten Rechtsverordnungen sowie den im vorangegangenen Kapitel angestellten theoretischen Überlegungen zur Implementation von Rechtsvorschriften, wurde das für die empirische Untersuchung notwendige Erhebungsinstrumentarium konzipiert. Ergänzend dazu wurden umfassende Literatur- und Dokumentenanalysen (unter anderem Jahresberichte¹⁰³ der Arbeitsschutzbehörden, Rechtskommentare und Fachaufsätze zum Arbeitsschutzgesetz) für die Entwicklung des Fragebogens vorgenommen. Dieser „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ erfasst die vielfältigen Anforderungen der oben

¹⁰² Vgl. J. Friedrichs: Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Auflage, Opladen 1990, S. 233.

¹⁰³ Gemäß § 23 Abs. 4 des Arbeitsschutzgesetzes haben die zuständigen obersten Landesbehörden über die Überwachungstätigkeit der ihnen unterstellten Behörden einen Jahresbericht zu veröffentlichen.

genannten Rechtsvorschriften in komprimierter Form und richtet sich an die Arbeitgeber als vornehmliche Normadressaten des Arbeitsschutzgesetzes.

Zu Beginn des Fragebogens ist dem Fragenteil, der wiederum aus vier Themenkomplexen (A – D) besteht, ein Textteil vorangestellt, der die nachfolgend näher beschriebenen Funktionen übernimmt. Einleitend wurden die Befragungsteilnehmer zum Thema der Untersuchung hingeführt sowie über den Sinn und Zweck der Untersuchung informiert: „Wir möchten mit diesem Fragebogen erfahren, wie Ihr Betrieb die Anforderungen des Gesetzes umsetzt, welche Anforderungen erfüllt werden, bei welchen Anforderungen es Probleme bei der Umsetzung gibt und worin diese Probleme bestehen.“ Zugleich sollten die Adressaten zum Ausfüllen des Fragebogens motiviert werden, wobei ihnen verdeutlicht werden sollte, dass die Beantwortung der Fragen für den einzelnen Betrieb auch eine systematische Stärken- und Ressourcenanalyse im Arbeitsschutzhandeln darstellen kann. Zum Schluss enthält dieser Einführungstext eine kurze Instruktion zur Handhabung¹⁰⁴ des Fragebogens. Außerdem wird den Adressaten versichert, dass die gemachten Angaben streng vertraulich gehandhabt werden und die Anonymität der befragten Betriebe in vollem Umfang gewährleistet wird, um etwaige Vorbehalte zu entkräften und zur Teilnahme zu motivieren.

Nicht zuletzt, um den unter Umständen aufkommenden Verdacht zu entkräften, es handele sich bei der Befragung zur Einhaltung des Arbeitsschutzgesetzes und der auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen um versteckte behördliche Kontrollen, wird besonders großer Wert auf die Anonymisierung der erhobenen Daten gelegt. Auf Grund der Bedeutung des Datenschutzes wird an dieser Stelle kurz die Vorgehensweise zur Wahrung des Datenschutzes beschrieben: Um die Anonymität der Befragung zu sichern, wurden auf dem Fragebogen weder betriebsspezifische noch personenbezogene Daten der Beteiligten erfasst, die Rückschlüsse auf die an der Befragung teilnehmenden Betriebe ermöglichen könnten.

¹⁰⁴ Die Fragestellungen werden durch Ankreuzen vorgegebener Antwortalternativen beantwortet. Teilweise können mehrere Antworten zutreffend sein, teilweise wird nur eine Antwort gewünscht. In beiden Fällen wird ein expliziter Hinweis gegeben.

Der Fragebogen beginnt mit ganz allgemeinen Fragestellungen zum jeweils zu befragenden Betrieb. Diese Fragen wie beispielsweise nach der Branchenzugehörigkeit des Betriebes oder nach der Anzahl der Beschäftigten sollten zum Einstieg in die Befragung dienen und wurden für die spätere statistische Aufbereitung und Auswertung der erhobenen Daten benötigt. Gleichzeitig sollten diese schnell und leicht zu beantwortenden Fragen die Gefahr reduzieren, dass die Befragung abgelehnt würde¹⁰⁵ (sog. Eisbrecherfragen).

Der für die empirische Untersuchung des Arbeitsschutzgesetzes und der darauf gestützten Rechtsverordnungen entwickelte Fragenteil innerhalb des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ lässt sich thematisch in die folgenden Themenkomplexe untergliedern:

Fragen A1 - A3	„Arbeitsschutzrelevante Informations- und Kommunikationswege“
Fragen B1 - B2	„Sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung“
Fragen C1 - C10	„Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes“
Fragen D1 - D7	„Umsetzung der Anforderungen ausgewählter Arbeitsschutzverordnungen“

Tab. 4.1.1.1: Die Themenkomplexe des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“

Nachfolgend werden diese vier Themenkomplexe des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ im Einzelnen dargestellt und die jeweiligen Inhalte erläutert.

¹⁰⁵ Die Wahrscheinlichkeit, einen Fragebogen nicht zu beantworten, ist zu Beginn der Befragung am größten. Eine spätere Verweigerung fällt schon nach der Beantwortung der ersten Frage sehr viel schwerer. Außerdem ist davon auszugehen, dass die Befragten immer weniger bereit sind, einen Fragebogen unvollständig auszufüllen, je mehr Fragen bereits beantwortet wurden (vgl. bei C. F. Graumann et al.: Sozialpsychologie, Band 7: Theorien und Methoden, Göttingen, 1984, S. 586).

Als thematischer Einstieg in den „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ wird im ersten Themenkomplex „Arbeitsschutzrelevante Informations- und Kommunikationswege“ (Fragen A1 - A3) das Regelwerksmanagement im Betrieb hinterfragt. Das Regelwerksmanagement beinhaltet die Organisation der Erfassung, Auswertung und Umsetzung von neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften sowie die Weiterleitung der relevanten Informationen an die jeweils betroffenen innerbetrieblichen Stellen. Die Bedeutung dieses Themenkomplexes ist darin begründet, dass ein funktionierendes Regelwerksmanagement als eine grundlegende Voraussetzung für die Einbindung eines effektiven und effizienten Arbeits- und Gesundheitsschutzes innerhalb der betrieblichen Arbeitsabläufe und Führungsstrukturen angesehen werden kann. Die Fragen A1 und A2 des Themenkomplexes untersuchen zum einen, auf welche Weise die Betriebe vom Arbeitsschutzgesetz Kenntnis genommen hatten und zum anderen, welche Handlungen auf Grund dessen initiiert wurden. Die Frage A3 bezieht sich auf die generelle Vorgehensweise bei der Kenntnisnahme von neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften und klärt weitergehend ab, ob und wie der arbeitsschutzbezogene Wissenstransfer zu den betroffenen betrieblichen Funktionsträgern (zum Beispiel Abteilungsleiter) funktioniert.

Der zweite Themenkomplex „Sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung“ (Fragen B1 und B2) wurde in den Fragebogen aufgenommen, auch wenn er nicht direkt die Einhaltung von Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes abfragt. Dieser Themenkomplex behandelt eine für die betriebliche Arbeitsschutzorganisation maßgebliche Fragestellung: „Werden die Betriebe gemäß Arbeitssicherheitsgesetz sicherheitstechnisch und betriebsärztlich betreut und in welcher Organisationsform (beispielsweise überbetrieblicher sicherheitstechnischer/betriebsärztlicher Dienst) findet diese Betreuung statt?“

Die Zweckmäßigkeit, diesen Themenkomplex in die Untersuchung der Arbeitsschutzorganisation zu integrieren, wird in den sich anschließenden Ausführungen begründet.

Die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes in der betrieblichen Praxis kann - wie bereits im Kapitel „Theoretische und analytische Grundlagen der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes“ beschrieben - nicht losgelöst von anderen Regelwerken zum Arbeits- und Gesundheitsschutz analysiert werden. Die Verflechtung zwischen dem Arbeitsschutzgesetz und dem Arbeitssicherheitsgesetz besteht beispielsweise darin, dass der Arbeitgeber bei der Umsetzung von Arbeitsschutzregelungen in die Betriebspraxis auf fachkundige Beratung und Unterstützung durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte angewiesen ist. Insbesondere haben Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte den Arbeitgeber bei der neuen Aufgabe der Beurteilung der Arbeitsbedingungen nach § 5 des Arbeitsschutzgesetzes zu beraten. Folgerichtig kann auch nur derjenige Arbeitgeber sich sicherheitstechnisch und betriebsärztlich sowie bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen beraten lassen, der die aus dem Arbeitssicherheitsgesetz stammenden Grundpflichten erfüllt, wenn er die zuvor erwähnten Arbeitsschutzexperten bestellt.

Außerdem kann durch die Auswertung dieses Themenkomplexes eine Evaluation des Standes der sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung durchgeführt werden, indem ermittelt wird, inwieweit die Betreuung aller Betriebe mit mindestens einem Arbeitnehmer durch die Neufassung der Berufsgenossenschaftlichen Vorschriften „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (BGV A6) und „Betriebsärzte“ (BGV A7) inzwischen sichergestellt wird¹⁰⁶. Nicht zuletzt können die gewonnenen Ergebnisse für die Analyse weiterer Fragestellungen des Erhebungsinstrumentariums hilfreich sein.

¹⁰⁶ Das Erfordernis der Novellierung der Berufsgenossenschaftlichen Vorschriften BGV A6 und A7 leitet sich aus den Forderungen der 1989 verabschiedeten EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz nach Maßnahmen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz aller Beschäftigten her. Zuvor wurde der Einsatz von Arbeitsschutzfachleuten von verschiedenen Kriterien, u.a. einer bestimmten Anzahl von Beschäftigten im Betrieb abhängig gemacht, so dass in der Konsequenz Klein- und Kleinstbetriebe von einer Betreuung ausgeschlossen wurden. Um das Ziel einer Vollbetreuung zu realisieren, wurden die gewerblichen Berufsgenossenschaften durch ein Fachaufsichtsschreiben des BMA 1992 aufgefordert, das geltende Arbeitssicherheitsrecht zu überarbeiten. Inzwischen wurden die Berufsgenossenschaftlichen Vorschriften BGV A6 und A7 novelliert und neu erlassen, so dass alle Betriebe und alle Beschäftigten in die sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung auf der Basis des Arbeitssicherheitsgesetzes einbezogen werden können.

Der dritte Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes“ ist infolge seiner Relevanz für die Thematik der Untersuchung mit den Fragen C1 – C10 am umfangreichsten. Um diesen Themenkomplex und damit zugleich das Erhebungsinstrumentarium näher zu strukturieren, sind in Anlehnung an die Terminologie des Arbeitsschutzgesetzes die Themenfelder:

- „Grundpflichten des Arbeitgebers“,
- „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“,
- „Dokumentation“,
- „Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen“,
- „Unterweisung“ und
- „Beratung“

gebildet worden.

Die Abb. 4.1.1.1 zeigt beispielhaft an Hand des Themenfeldes „Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen“ die Strukturierung des Fragebogens.

Im folgenden Fragebogenteil geht es um Anforderungen, die aus dem Arbeitsschutzgesetz resultieren:

Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen

C7) Sind die Beschäftigten benannt, die Aufgaben der Ersten-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen?

Ja	Nein	
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Erste-Hilfe
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Brandbekämpfung
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Evakuierung

Wenn ja: Wie viele Beschäftigte sind benannt?

Erste-Hilfe:	___	(Anzahl der Beschäftigten)
Brandbekämpfung:	___	(Anzahl der Beschäftigten)
Evakuierung:	___	(Anzahl der Beschäftigten)

Wenn nein: Warum sind **keine** Beschäftigten benannt worden? (mehrere Antworten möglich)

- Organisatorische Probleme (z. B. keine geeigneten Beschäftigten vorhanden)
- Unkenntnis der Notwendigkeit
- Die Beschäftigten für Erste-Hilfe wurden noch nicht ausgebildet
- ...

Abb. 4.1.1.1: Auszug aus dem „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“

Das Themenfeld „Grundpflichten des Arbeitgebers“ befasst sich einleitend mit der Frage, ob zur Planung und Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes eine geeignete und funktionierende Arbeitsschutzorganisation in Abhängigkeit von der Betriebsgröße etabliert wurde (Frage C1). Anschließend wurde mit der Frage C2 der vom Arbeitsschutzgesetz eingeforderte kontinuierliche, innerbetriebliche Verbesserungsprozess im Arbeitsschutz hinterfragt: „Werden Maßnahmen des Arbeitsschutzes auf ihre Wirksamkeit überprüft und erforderlichenfalls an sich ändernde Gegebenheiten angepasst?“ Die Frage C3 schließt das Themenfeld „Grundpflichten des Arbeitgebers“ ab und behandelt die Rahmenbedingungen zur Einbindung der Beschäftigten auch in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Letztendlich kann mit dieser Frage eine Veränderung im Rollenverständnis der Beschäftigten von eher passiven, zu schützenden Objekten des Arbeitsschutzes hin zu aktiv handelnden Subjekten im arbeitsschutzbezogenen Betriebsgeschehen analysiert werden¹⁰⁷.

Das zweite Themenfeld „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“ innerhalb des Themenkomplexes „Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes“ zielt auf die Untersuchung der betrieblichen Praxis der Gefährdungsbeurteilung ab. In der übergeordneten, zentralen Frage C4 wurde der Stand zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen in den Betrieben eruiert. In Abhängigkeit von dem Ergebnis dieser Frage wurde weiter erfragt, wer die Gefährdungsbeurteilung federführend durchgeführt hat und welche betrieblichen Funktionsträger (u.a. Sicherheitsfachkraft und Betriebsarzt) daran mitgewirkt hatten. Darüber hinaus wurde hier erhoben, welche Gefährdungs- und Belastungsfaktoren¹⁰⁸ im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt wurden. Für den Fall, dass keine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt wurde, wurden die Befragten gebeten, die hierfür maßgeblichen Gründe anzugeben.

¹⁰⁷ Vgl. K. Feldhoff: Grundzüge des europäischen Arbeitsumweltrechts. Herausforderungen für gewerkschaftliche Arbeit und betriebliche Praxis. Ein Gutachten im Auftrag der gemeinsamen Arbeitsstelle der Industriegewerkschaft Metall/Ruhr-Universität Bochum unter Beteiligung der Hans-Böckler-Stiftung, Bochum, 1992, S. 61.

¹⁰⁸ Die Zusammenstellung der Gefährdungs- und Belastungsfaktoren orientiert sich an den Vorgaben des § 5 Abs. 3 des Arbeitsschutzgesetzes und den Ausführungen der Sonderschrift S 42 „Ermittlung gefährdungsbezogener Arbeitsschutzmaßnahmen im Betrieb – Ratgeber“ aus der Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.

Im Themenfeld „Dokumentation“ waren im Anschluss Fragen zum Bearbeitungsstand der Ergebnisdokumentation der Gefährdungsbeurteilung, zu bestimmten Qualitätskriterien der Dokumentation und zum Unfallerfassungssystem im Betrieb zu beantworten (Fragen C5 und C6). Auch innerhalb dieses Themenfeldes wurde erforscht, warum gegebenenfalls keine Dokumentation über die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung erstellt wurde.

Das Themenfeld „Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen“ (Frage C7) sieht die Befragung hinsichtlich eines neuartigen Aspektes der Arbeitsschutzorganisation vor: „Sind die Beschäftigten benannt, die Aufgaben der Ersten-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen?“ Weiterhin sollte dieses Themenfeld Erkenntnisse erbringen, wie viele Beschäftigte im jeweiligen Betrieb für dieses Notfallmanagementsystem benannt wurden. An dieser Stelle interessierten ebenfalls die Gründe, wenn keine Beschäftigten benannt wurden.

In einem weiteren Themenfeld „Unterweisung“ (Frage C8) wurden Angaben über durchgeführte Unterweisungen erfragt. Gleichzeitig wurde ermittelt, zu welchen Anlässen dies geschah.

Am Ende des Themenkomplexes „Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes“ wurde erfragt, ob externe Beratungsangebote für die Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes genutzt wurden. Hierzu zählt im Besonderen die neuartige Verpflichtung zur Beratung durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden. Außerdem wurde um eine Einschätzung der Qualität dieser Beratung gebeten (Fragen C9 und C10).

Der „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ wird durch den Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen ausgewählter Arbeitsschutzverordnungen“ abgeschlossen. In diesem Themenkomplex wurden die Bestimmungen der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung, der Bildschirmarbeitsverordnung und der PSA-Benutzungsverordnung untersucht.

Mit der Frage D1 wurde ermittelt, ob die im Betrieb eingesetzten Arbeitsmittel die nach dem In-Kraft-Treten der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung am 01.04.1997 angeschafft wurden, eine EG-Konformitätserklärung und eine CE-Kennzeichnung aufweisen. Der zweite Aspekt dieses Befragungsabschnittes behandelt den Umgang mit sog. Eigenbaumaschinen: Existierten im Betrieb Eigenbaumaschinen, so wurde in einer Unterfrage eruiert, ob für diese eine EG-Konformitätserklärung und eine CE-Kennzeichnung vorlagen (Frage D2). In einer weiteren Unterfrage sollte dann eine Begründung angegeben werden, falls diese Unterlagen nicht vorlagen. Die letzte Frage D3 zur Arbeitsmittelbenutzungsverordnung bezieht sich auf die aus dieser Rechtsverordnung resultierende Nachrüstpflicht für ältere Arbeitsmittel und versuchte darüber hinaus zu klären, warum möglicherweise bestehende Nachrüstplichten nicht erfüllt wurden. Um einen Einblick in die Umsetzung der Bildschirmarbeitsverordnung zu erhalten, untersuchten die Fragen D4 und D5 die Verpflichtung zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen an Bildschirmarbeitsplätzen. Der Fragenteil des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ wird durch die Fragen zur PSA-Benutzungsverordnung beendet. Die erste Frage zu dieser Rechtsverordnung (Frage D6) sollte abklären, ob den Beschäftigten persönliche Schutzausrüstungen individuell passend zur Verfügung gestellt wurden. War dies nicht der Fall, sollte weiterführend erläutert werden, durch welche Maßnahmen die hygienische Unbedenklichkeit der eingesetzten persönlichen Schutzausrüstungen gewährleistet wurde. In der sich anschließenden Frage D7 war anzugeben, ob die Beschäftigten in der Benutzung von persönlicher Schutzausrüstung unterwiesen wurden bzw. warum diese speziellen Unterweisungen unterblieben.

Am Ende des Fragebogens wurde den Befragten für ihre Mitarbeit gedankt und es wurde ihnen die Möglichkeit geboten, Anmerkungen und Kommentare zur untersuchten Thematik zu notieren, wenn sie der Meinung waren, dass mit der Beantwortung der vorausgegangenen Fragen nicht alles Wesentliche erfasst worden sei.

4.1.2 Explorative Gespräche mit Arbeitsschutzexperten und Pretest des Erhebungsinstrumentariums

Bevor der erarbeitete „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ in der Hauptuntersuchung eingesetzt wurde, erschien es ratsam, diesen in einem mehrstufigen Entwicklungsprozess zu optimieren. Die Notwendigkeit dieser Optimierung resultierte dabei zunächst aus der zuvor festgelegten Untersuchungsmethode einer schriftlichen Befragung. Auf Grund dieser ausgewählten Vorgehensweise mussten die Befragungsteilnehmer durch präzise Arbeitsanweisungen und verständliche Fragestellungen in die Lage versetzt werden, selbstständig den Fragebogen auszufüllen. Weiterhin ist die Gestaltung des Erhebungsinstrumentariums mit der Zielsetzung erfolgt, eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erreichen.

Zunächst wurde der Fragebogenentwurf universitäts-intern¹⁰⁹ getestet. Der Optimierungsprozess umfasste in einem weiteren Teil ausführliche persönliche Gespräche des Verfassers mit Vertretern von überbetrieblichen Arbeitsschutzinstitutionen (Arbeitsschutzbehörden, Berufsgenossenschaften, etc.), um die Problemadäquanz der entwickelten Fragestellungen in Bezug auf die Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes und der dazugehörigen untergesetzlichen Rechtsverordnungen zu sondieren. Im abschließenden Teil dieser Optimierungsphase war es unverzichtbar, durch einen betrieblichen Pretest die Funktionsfähigkeit des geschaffenen Befragungsinstrumentes festzustellen. Im Fokus des Pretest war herauszufinden, ob die Fragen von den Adressaten verstanden werden, die Filterführungen¹¹⁰ selbsterklärend sind und somit letztendlich ein verwertbares Resultat in der nachfolgenden Haupterhebung erzielt werden kann.

¹⁰⁹ Die interne Durchsicht des Fragebogenentwurfs fand durch Studenten des Fachbereiches Sicherheitstechnik an der Universität Wuppertal statt. Ihre Aufgabe lautete, den Aufbau des Fragebogens auf Schlüssigkeit gegenzulesen und sämtliche Frageformulierungen auf ihre Adäquanz, Stimmigkeit bzw. Suggestibilität zu überprüfen. Darüber hinaus sollten sie Auskünfte über fehlende respektive überflüssige Antwortvorgaben geben. Des Weiteren wurde der Entwurf durch die Mitarbeiter des Fachgebietes Systematische Sicherheitswissenschaft evaluiert.

¹¹⁰ Als Filterführung werden Hinweise zur Reihenfolge der Fragenbeantwortung im Fragebogen bezeichnet.

Nachdem der Fragebogenentwurf universitäts-intern getestet worden war, erfolgte die Auswahl der Arbeitsschutzinstitutionen unter der Prämisse, einen möglichst breiten Einblick in das Meinungs- und Erfahrungsspektrum jener Arbeitsschutzexperten zu gewinnen, die mit dem Arbeitsschutzrecht respektive der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes betraut sind. Zu Expertengesprächen über den Fragebogenentwurf erklärten sich maßgebliche Vertreter der nachfolgend aufgeführten Institutionen bereit:

- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin,
- Landesanstalt für Arbeitsschutz Nordrhein-Westfalen,
- Staatliches Amt für Arbeitsschutz Wuppertal,
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften,
- Bau-Berufsgenossenschaft Rheinland und Westfalen und
- Verband Deutscher Sicherheitsingenieure e.V.

Die Gesprächsaussagen wurden während der Besprechungen protokolliert und anschließend zusammengefasst. An dieser Stelle werden die wesentlichen Resultate dargestellt. Die thematische Gliederung des Fragebogens vollzieht sich in Schritten von mehr allgemeinen Fragestellungen zu den Betriebsdaten hin zu Fragen zum Arbeitsschutzgesetz und daran anschließend zu den ausgewählten Rechtsverordnungen. Dieser Aufbau fand bei den Arbeitsschutzexperten Zustimmung. Die Gesprächspartner brachten auch zum Ausdruck, dass ein nachhaltiges Interesse an den Ergebnissen der Befragung besteht, da sich durch die Beantwortung des Fragebogens einerseits ein umfassendes Bild im Hinblick auf die Vollzugsrealitäten des betrachteten Arbeitsschutzrechtes ergeben und andererseits dieser Forschungsprozess als eine Rückkopplung an den Gesetzgeber angesehen werden kann. Weiterhin erbrachten die Unterredungen aufschlussreiche Hinweise in Bezug auf die inhaltliche und formale Gestaltung des Fragebogens. In den Expertengesprächen wurde auch die Relevanz eines Pretest in einer kleinen Untersuchungsgruppe von kooperationsbereiten Betrieben herausgestellt sowie die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Betrieben erörtert.

Im Anschluss an die geführten Expertengespräche wurde der Fragebogenentwurf unter Einbeziehung der gewonnenen Erkenntnisse und Hintergrund-

informationen optimiert. Zu einzelnen Fragen wurden Antwortkategorien ergänzt beziehungsweise leicht abgeändert, einige Fragen wurden ganz aus dem Erhebungsinstrumentarium gestrichen (beispielsweise wurden die Fragen zur Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen herausgenommen), andere Fragen wurden wiederum zu einer Frage zusammengefasst. Diese Arbeitsschritte mündeten in einer pretest-fähigen Version des Erhebungsinstrumentariums.

Abschließend wurde diese optimierte Fassung im Adressatenbereich¹¹¹ auf ihre Verständlichkeit und Praktikabilität sowie die Akzeptanz, sich ihrer Beantwortung zu widmen, im Rahmen eines betrieblichen Pretest erprobt. Ein weiteres Ziel des Pretest bestand in der Abschätzung des Zeitbedarfs für die Beantwortung des Fragebogens, da die Befragungsteilnehmer nicht über Gebühr belastet werden sollten.

Auf Grund der Analyse des Pretest wurde das ursprünglich anvisierte Untersuchungsdesign des Fragebogens nochmals geringfügig modifiziert, so dass die endgültige Version des Fragebogens insgesamt 42 Einzelfragen¹¹² zum Arbeitsschutzgesetz und den darauf gestützten Rechtsverordnungen beinhaltet. Der „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ ist im Anhang A dokumentiert.

¹¹¹ Für die Pretests konnte freundlicherweise auch auf die Unterstützung einer Technischen Aufsichtsperson der Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft zurückgegriffen werden. Diese vermittelte den Kontakt zu mehreren teilnahmebereiten Betrieben. Nach telefonischer Terminabsprache wurden diese Betriebe vom Verfasser aufgesucht und der Pretest durchgeführt. Eine Zusammenstellung aller im Rahmen des Pretest aufgesuchten Betriebe findet sich im Anhang B dieser Arbeit.

¹¹² Die Seiten des Fragebogens sind nummeriert, auf eine durchgehende Nummerierung der einzelnen Fragen wurde jedoch verzichtet, um die Befragungsteilnehmer nicht durch die verhältnismäßig hohe Anzahl an Fragen zu demotivieren.

4.1.3 Empirischer Betriebszugang und Durchführung der Untersuchung

Nach der Fertigstellung des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ bestand der nächste Arbeitsschritt innerhalb der Untersuchungskonzeption in der Auswahl der im Rahmen der empirischen Untersuchung zu befragenden Betriebe. Dabei waren Betriebe aus verschiedenen Branchen in die Befragung einzubeziehen. Dies erfolgte mit der Intention, eine möglichst differenzierungsfähige Bewertungsbasis im Hinblick auf den Umsetzungsstand der rechtlichen Vorgaben des Arbeitsschutzgesetzes und der ausgewählten Rechtsverordnungen zu erhalten. Des Weiteren wurde angestrebt, die Auswahl unter Berücksichtigung des Aspektes der Betriebsgröße vorzunehmen.

Das Forschungsvorhaben konnte sich naturgemäß nicht auf die gesamte Branchenvielfalt (Grundgesamtheit) erstrecken. Daher war eine Eingrenzung auf einzelne exemplarische Branchen unabdingbar, die zugleich als Ausgangsbasis für möglichst allgemeine Ableitungen geeignet sein sollte. Ausgewählt wurden Betriebe der Metall- und Maschinenbauindustrie, der Nahrungsmittel- und Getränkeindustrie und des Einzelhandels. Der empirische Zugang zu diesen Betrieben sollte durch die jeweils zuständigen Berufsgenossenschaften vermittelt werden. Dazu wurden die Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft (Düsseldorf), die Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten (Mannheim), die Fleischerei-Berufsgenossenschaft (Mainz) und die Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel (Bonn) angeschrieben, über die Untersuchungsinhalte und die Forschungsziele informiert sowie um entsprechende Hilfestellung bei der Kontaktaufnahme zu ihren Mitgliedsbetrieben gebeten¹¹³. Nach einer anfänglichen, gewissen Reserviertheit der Berufsgenossenschaften gegenüber dem Forschungsvorhaben, konnten infolge von intensiven und aufwendigen Bemühungen durch den Verfasser die zuvor genannten Berufsgenossenschaften als Kooperationspartner für die empirische Untersuchung gewonnen werden. Diese Besprechungen führten nicht nur dazu, dass die Berufsgenossenschaften von

¹¹³ Den Anschreiben an die Berufsgenossenschaften wurde der „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ informatorisch beigelegt.

der Bedeutsamkeit der Untersuchung überzeugt werden konnten, sondern es ergab sich darüber hinaus, dass zwei Berufsgenossenschaften mit Hilfe von Empfehlungsschreiben ihres Hauptgeschäftsführers bzw. Präventionsleiters ihren Mitgliedsbetrieben die Teilnahme an der Befragung ausdrücklich nahelegten. Darüber hinaus zeigten sich alle Berufsgenossenschaften an den Ergebnissen der Untersuchung sehr interessiert.

Da die Berufsgenossenschaften das Forschungsvorhaben auf unterschiedliche Art und Weise förderten, wird in den sich anschließenden Ausführungen diese Unterstützung und somit gleichzeitig die Durchführung der empirischen Untersuchung detailliert beschrieben.

Die Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten sowie die Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft stellten - speziell für diese Befragung - Adressen von Mitgliedsbetrieben zur Verfügung. Dazu erzeugten sie zunächst auf der Basis ihrer Mitgliederverzeichnisse und vorab vom Verfasser festgelegter Kriterien eine Zufallsstichprobe¹¹⁴ und druckten diese aus Effektivitätsgründen bereits auf Adressetiketten aus. Anschließend wurden vom Verfasser in den Räumlichkeiten der Berufsgenossenschaften die Fragebögen samt Empfehlungsschreiben und Rückumschlag¹¹⁵ versandfertig gemacht und an die Poststelle übergeben. Die Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten ermöglichte es dem Verfasser außerdem, den „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ im Rahmen einiger der von ihr veranstalteten Seminarreihen¹¹⁶ einzusetzen.

Während des Fragebogenrücklaufs wurde die Erfahrung gemacht, dass viele Betriebe eine Kopie des ausgefüllten Fragebogens zurücksandten. Diese Vorgehensweise lässt sich so interpretieren, dass die Betriebe den „Frage-

¹¹⁴ Zufallsstichproben stellen die einzige Gewähr dar, dass aus Ergebnissen einer Stichprobe in Bezug auf die Verteilung aller Merkmale (innerhalb bestimmter statistischer Fehlergrenzen) auf die Verteilung dieser Merkmale in der Grundgesamtheit geschlossen werden kann (vgl. bei R. Schnell / P. B. Hill / E. Esser: Methoden der empirischen Sozialforschung, 2. Auflage, München 1989).

¹¹⁵ Die Betriebe wurden gebeten, den ausgefüllten Fragebogen unter Verwendung des beigefügten, adressierten und mit dem Stempelaufdruck „Rückantwortgebühr bezahlt Empfänger“ versehenen Rückumschlags an den Verfasser zurückzusenden.

¹¹⁶ Diese Seminare richteten sich an „Führungskräfte“, „Meister / Vorgesetzte“ und Fachkräfte für Arbeitssicherheit.

bogen zum Arbeitsschutzgesetz“ gleichzeitig zur Dokumentation des Status quo des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in ihrem Hause nutzen und unter Umständen für zukünftige betriebsinterne Überprüfungen einsetzen wollen. Weiterhin wurde im Verlauf der Datenerhebung von nicht wenigen Betrieben telefonisch Interesse daran gezeigt, zu gegebener Zeit über die Untersuchungsergebnisse in Kenntnis gesetzt zu werden.

Die Zusammenarbeit mit der Fleischerei-Berufsgenossenschaft gestaltete sich in der Form, dass diese den „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ im Rahmen von Informations- und Motivationsmaßnahmen¹¹⁷ für Unternehmer der Fleischereibranche und Seminaren für Fachkräfte für Arbeitssicherheit den Teilnehmern vorlegte und auf einen umfangreichen Rücklauf der Fragebögen hinwirkte.

Die Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel hat sich ebenfalls sehr engagiert in den Forschungsprozess eingebracht. Sie half durch die persönliche Distribution der Fragebögen an einen Teil ihrer Mitgliedsbetriebe durch die Technischen Aufsichtspersonen, wodurch eine große Bereitschaft zur Beantwortung des Fragebogens bewirkt wurde. In diesem Fall wurden die ausgefüllten Fragebögen durch die Technischen Aufsichtspersonen an den Verfasser weitergeleitet.

Insgesamt betrachtet konnten somit, trotz der angedeuteten, anfänglichen Kooperationsproblematik, Betriebe aller zuvor ausgewählten Branchen – wenn auch auf verschiedenen Wegen – in umfassender Weise in die Untersuchung involviert und der Erhebungsaufwand auf ein wirtschaftliches und zeitlich angemessenes Maß beschränkt werden.

¹¹⁷ Unternehmer, die sich für die kombinierte sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Betreuung entschieden haben, sind verpflichtet, an einer dreitägigen Informations- und Motivationsmaßnahme teilzunehmen. In dieser Veranstaltung werden sie hinsichtlich bestehender Sicherheits- und Gesundheitsgefahren in der Fleischwirtschaft sensibilisiert, um bei Bedarf eine sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Beratung anzufordern sowie Arbeitsschutzmaßnahmen selbstständig umzusetzen.

4.2 Auswertung der Fragebögen – Statistische Analyse

4.2.1 Entwicklung einer edv-gestützten Auswertungsmethodik

Innerhalb dieses Kapitels wird die computerbasierte Methodik dargestellt, die entwickelt wurde, um die beantworteten Fragebögen datentechnisch zu erfassen, auszuwerten und die Untersuchungsergebnisse in Form von Tabellen und Diagrammen darzustellen.

Zur Erfassung des Datenmaterials aus den einzelnen Fragebögen wurde das Programm Microsoft Access genutzt. Dabei handelt es sich um eine Datenbankanwendung, die das Erstellen von Tabellenstrukturen und Abfragen erlaubt. Außerdem besteht die Möglichkeit, von anderen Programmen der „Office-Familie“ darauf zuzugreifen. Die anschließende Auswertung und Darstellung der Ergebnisse sowohl in tabellarischer als auch in grafischer Form erfolgt unter Zuhilfenahme des Tabellenkalkulationsprogramms Microsoft Excel. Dieses Programm verfügt über vielfältige Möglichkeiten zur Aufbereitung der aus der entwickelten Access-Datenbank importierten Daten und zur Erzeugung von Tabellen und Diagrammen. Der Zugriff auf diese Daten erfolgt über Microsoft Excel. In einer Excel-Arbeitsmappe sind alle Tabellen und Diagramme zusammengefasst, die bei der Datenauswertung erstellt werden. Um eine problemlose Aktualisierung der Datenbestände zu ermöglichen, muss in jedem dieser Tabellenblätter ein automatischer Zugriff auf die Datenbank und eine Ausleseroutine installiert werden, welche die in der Tabelle benötigten Daten unmittelbar aus der Access-Datenbank ausliest und in die Tabelle überträgt. Werden neue Daten erfasst, müssen lediglich diese Aktualisierungsroutinen ausgeführt werden.

4.2.1.1 Erstellung der Datenbank

4.2.1.1.1 Die Datenbanktabelle

Das Programm Microsoft Access ermöglicht die Erstellung von relationalen Datenbanken, wobei die Bezeichnung relational bedeutet, dass die in der

Datenbank enthaltenen Tabellen untereinander verknüpft werden können, wodurch die Strukturierung der Daten individuell angepasst werden kann. Die Daten werden in einer Tabelle abgespeichert. Im Gegensatz zu einer klassischen Tabelle, wie sie beispielsweise von dem Programm Excel benutzt wird, sind in einer Datenbanktabelle die einzelnen Felder eindeutig miteinander verbunden. Jedes Feld einer Tabelle beinhaltet jeweils nur ein Element, im vorliegenden Anwendungsfall die jeweilige Antwort auf eine Frage aus dem „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“. Für alle Fragen des Fragebogens existiert somit in der Tabelle ein Feld. Für diejenigen Fragen, die mehrere Antwortmöglichkeiten zulassen, werden auch entsprechend viele Felder etabliert.

Die Gesamtheit eines Fragebogens wird in der Tabelle durch einen Datensatz dargestellt. Über eine Indizierung ist jeder einzelne aufgenommene Fragebogen genau einem Datensatz zuzuordnen. Zur Verdeutlichung dieser Systematik dient wiederum der Vergleich mit dem Programm Excel. Jede Zeile in einer Excel-Tabelle würde einem Datensatz entsprechen, jede Spalte einem Datenfeld. Während jedoch das Programm Excel die Möglichkeit bietet, Zelleninhalte beliebig zu verschieben, bilden in einer Datenbank die Zeilen eine geschlossene Einheit, den Datensatz.

Wie bereits erläutert, existiert für jede Antwort des Fragebogens ein Feld, für Mehrfachantworten existieren so viele Felder wie maximal mögliche Antwortmöglichkeiten. In Abhängigkeit von der Art der Antwort wird der Typ des jeweiligen Feldes ausgelegt, beispielsweise Text oder Zahlen.

4.2.1.1.2 Das Datenbankformular für den Fragebogen

Um die Aufnahme der Daten möglichst effizient und komfortabel zu gestalten, wird für die Tabelle ein eigenes Datenbankformular (Abb. 4.2.1.1.2.1) erstellt. In diesem Formular wird annähernd der Aufbau des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ nachgebildet, wodurch das Eingeben der Daten

erleichtert wird. Zusätzlich bietet die gewählte Darstellungsform mehrere Möglichkeiten, die Datenbank gegen falsche Eingaben abzusichern.

Abbildung 4.2.1.1.2.1: Das Datenbankformular Teil A

Im oberen linken Teil des Datenbankformulars sind fünf „Reiter“ ersichtlich, mit deren Hilfe zwischen den einzelnen Abschnitten des Formulars gewechselt werden kann. Weiterhin können im Feld für die Nummer des Fragebogens auf Grund der Tabellenstruktur ausschließlich numerische Werte eingegeben werden. Für Fragen mit mehreren Antwortmöglichkeiten, von denen jedoch nur eine gewählt werden soll, enthält dieses Formular so genannte „Combo-Boxen“. Anstatt die Antwort aus dem jeweiligen Fragebogen per Hand in das Formular zu übertragen, kann per „Maus“ eine der vorgegebenen Antworten ausgewählt werden, wodurch die Erfassung zügiger erfolgen kann. Zusätzlich können bei bestimmten Fragen, wie beispielsweise der Frage nach dem Funktionsträger, der den Fragebogen im Betrieb ausgefüllt hat, weitere Antwortmöglichkeiten eingefügt werden.

Besteht die Möglichkeit, auch mehrere Antworten auf eine Frage zu geben, ist jede dieser Antwortmöglichkeiten im Datensatz aufgeführt. Die einzelnen Antwortmöglichkeiten können über das zugehörige Ankreuzkästchen aktiviert werden (Abb. 4.2.1.1.2.2).

Abbildung 4.2.1.1.2.2: Beispieldatensatz eines Fragebogens

Existieren zu einer Fragestellung eine oder mehrere bedingte Unterfragen, wird ebenfalls durch das Formular eine Fehleingabe verhindert. In dem in der obigen Abbildung dargestellten Beispieldatensatz ist angegeben, dass die Beurteilungen der Arbeitsbedingungen zumindest teilweise erstellt worden sind. Sobald die Eingabe für diese Frage erfolgt, wird der Inhalt des Feldes überprüft und je nach Resultat die nicht zu beantwortende Unterfrage deaktiviert.

Zur Vermeidung redundanter Informationen in der Datenbank, wird der Fragebogen nicht eins-zu-eins im Datensatz abgebildet, da sich einige Fragen aus anderen Fragen eindeutig beantworten lassen. Zum Beispiel sind für die Frage C6 im als Formular abgebildeten Fragebogen Ankreuzkästchen sowohl für die Antwort „Ja“ als auch für die Antwort „Nein“ vorgesehen. Da aus dem Nicht-Ankreuzen des „Ja-Feldes“ aber zwangsläufig ein „Nein“ resultiert, ist demzufolge im Datensatz auch nur jeweils ein „Nein-Feld“ enthalten.

Für die Frage C7 „Sind die Beschäftigten benannt, die Aufgaben der Erste-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen?“ enthält das Formular an Stelle der „Ja-/Nein-Felder“ nur die Felder für die Übertragung der im jeweiligen Fragebogen notierten Zahlenwerte. Die Eingabe der Zahl 999 be-

deutet, dass zwar innerhalb des Fragebogens angegeben wurde, dass Beschäftigte benannt wurden, die Zahl der Beschäftigten aber nicht explizit eingetragen wurde.

4.2.1.2 Erstellung der Arbeitsmappe

Wie zuvor erläutert, sind in der Excel-Arbeitsmappe für alle Auswertungen die entsprechenden Tabellen und Diagramme enthalten. Der Übertrag der Daten aus der Datenbank in die Arbeitsmappe erfolgt durch Auslesen der unter Access erstellten Abfragen. Hierzu wird für jede Frage ein Tabellenblatt angelegt, dem ein entsprechendes Makro zugeordnet wird und in das die Diagramme zu den einzelnen Fragen eingebettet werden. Entsprechend den unterschiedlichen Fragetypen bzw. Antwortmöglichkeiten und den daraus resultierenden unterschiedlichen Abfragen, muss auch das Auslesen der Daten auf unterschiedliche Weise erfolgen.

Für Alternativfragen werden in einer Tabelle die Mengen der mit „Ja“ respektive „Nein“ beantworteten Fragen, gruppiert nach der Größe der Betriebe und der Branchenzugehörigkeit, dargestellt. Im Folgenden wird das Importieren und Gruppieren der Daten am Beispiel der Frage, ob der jeweilige Betrieb sicherheitstechnisch betreut wird, kurz erläutert.

Durch Betätigen der Schaltfläche im Tabellenblatt „Sicherheitstechnische Betreuung“ wird das zugehörige Makro ausgeführt:

```
Private Sub CommandButton1_Click()
Dim i, b, branchmax, menge(10), wert(4, 10), Anzahl(4, 10) As Byte
Dim nr, feld, sql, pfad, branchen(5) As String
Dim db As Database
Dim rec As Recordset
```

Im Kopf des Makros ist der Verweis auf den Aufruf, und zwar das Betätigen des „CommandButton1“ enthalten. Mittels „Dim“ werden die benötigten Variablen initialisiert. „I“ und „B“ werden als Zähler genutzt, in „branchmax“ wird die Zahl der Branchen hinterlegt. Die Arrays „Wert“ und „Anzahl“ sind zwei-

dimensional und erlauben es, Daten in einem Feld ähnlich einer Matrix abzuliegen. Im Array „Branchen“ werden die einzelnen Branchen abgespeichert. Die Variablen „db“ und „rec“ sind Instanzen verschiedener Datenobjekte, in denen Teile der Datenbank dynamisch abgebildet werden.

```
pfad = „C:\Daten\Arbeitsschutz.mdb“
Set db = OpenDatabase(pfad)
```

Der Variablen „Pfad“ wird der Pfad und der Name der Datenbank zugewiesen. In der nächsten Zeile wird diese Datenbank geöffnet und im Objekt „db“ abgebildet.

```
Set rec = db.QueryDefs(„Branchen“).OpenRecordset(dbOpenDynaset)
rec.MoveFirst
i = 0
While Not rec.EOF
i = i + 1
branchen(i) = rec!Branche 'Branchen lesen
rec.MoveNext
Wend
branchmax = i
'For i=1 To branchmax
'ActiveSheet.Cells (i+ 8 , 2)= branchen (i) 'Branchen schreiben
```

Aus dem Datenbankobjekt „db“ wird die Abfrage „Branchen“ in der Variablen „rec“ abgebildet. Die Anweisung „rec.MoveFirst“ positioniert einen virtuellen Zeiger auf den ersten Datensatz. Die nachfolgende „While...Wend-Schleife“ wird solange durchlaufen, bis das Abbruchkriterium „rec.EOF“ (d.h. das Erreichen des Endes des Datenobjektes) erfüllt ist. Bei jedem Durchlauf der Schleife wird an der Position des Zeigers die Bezeichnung einer Branche ausgelesen und in das Array „Branchen“ geschrieben. Nach der Inkrementierung des Index „i“ und dem Vorrücken des Zeigers auf den nächsten Datensatz beginnt der Schleifendurchlauf von neuem. Wenn das Abbruchkriterium erfüllt ist, wird die Zahl der erfassten Branchennamen in „branchmax“ gespeichert.

```
Set rec = db.QueryDefs(„Mengen“).OpenRecordset(dbOpenDynaset)
rec.MoveFirst
For i = 1 To branchmax
For b = 1 To 9
If b = 1 Then Mitarbeiter = 9
...
If b = 9 Then Mitarbeiter = 1000
```

```

parameter = „Branche = " & branchen(i) & " AND Mitarbeiter= " & Mitarbeiter
rec.FindFirst parameter
If rec.NoMatch Then anzahl(i, b) = 0 Else anzahl(i, b) = rec!Summe
' Anzahl der Betriebe pro Branche und Klasse
Next b
Next i

```

Aus der Abfrage „Mengen“ wird im nächsten Schritt die Anzahl der Betriebe je Branche und Betriebsgröße ausgelesen. Dem Objekt „rec“ wird die neue Abfrage „Mengen“ zugewiesen. Dieses Konstrukt wird mittels zweier geschachtelter „for...next-Schleifen“ abgearbeitet. Diese Schleifen inkrementieren bei jedem Durchlauf ihre Laufvariablen, in diesem Fall „i“ bzw. „b“, bis die vorgegebene Obergrenze erreicht ist. Die erste Schleife gibt den Index für die Branchen vor und zählt demgemäß bis „branchmax“. Die zweite Schleife gibt in „b“ einen Index für die verschiedenen Betriebsgrößen vor. Entsprechend der Wertigkeit von „b“ wird der Variablen „Mitarbeiter“ eine Zahl zugewiesen. Die jeweilige Anzahl wird in der Variablen „Anzahl(Branche, Klasse)“ gespeichert.

```

Set rec = db.QueryDefs(„B1_1“).OpenRecordset(dbOpenDynaset)
rec.MoveFirst
For i = 1 To branchmax
For b = 1 To 9
If b = 1 Then Mitarbeiter = 9
...
If b = 9 Then Mitarbeiter = 1000
parameter = "Branche = " & branchen(i) & " AND Mitarbeiter= " & Mitarbeiter & " AND
Betreuung = true"

rec.FindFirst parameter
If Not rec.NoMatch Then wert(1, b) = rec!Summe Else wert(1, b) = 0
parameter = "Branche = " & branchen(i) & " AND Mitarbeiter= " & Mitarbeiter & " AND
Betreuung = false"
rec.FindFirst parameter
If Not rec.NoMatch Then wert(2, b) = rec!Summe Else wert(2, b) = 0
Next b

```

Zur Auswertung der Frage wird die entsprechende Abfrage aus der Datenbank eingelesen, in diesem Fall die Abfrage „Sicherheitstechnische Betreuung“. Mit dem Zwei-Schleifen-System werden wieder alle Kombinationsmöglichkeiten aus Branche und Betriebsgröße abgeprüft. In der Variablen „wert(1, Betriebsgröße)“ wird die Anzahl der Betriebe mit sicherheitstechnischer Betreuung abgespeichert, in „wert(2, Betriebsgröße)“ die Anzahl der Betriebe ohne sicherheitstechnische Betreuung. Nachdem alle Werte für eine

Branche eingelesen sind, werden sie in die Tabelle geschrieben.

```
If i = 1 Then Offset = 1
If i = 2 Then Offset = 3
If i = 3 Then Offset = 5
If i = 4 Then Offset = 7
```

Zur zeilenweisen Darstellung werden in der Variablen „Offset“ für jede Branche unterschiedliche Startzeilen festgelegt.

```
For c = 1 To 2
ActiveSheet.Cells(4 + c + 1, 2 + i) = (wert(c, 1) + wert(c, 2) + wert(c, 3)) / (anzahl(i, 1) + anzahl(i, 2) + anzahl(i, 3))
ActiveSheet.Cells(Offset + c + 4, 3 + 7) = (wert(c, 1) + wert(c, 2) + wert(c, 3)) / (anzahl(i, 1) + anzahl(i, 2) + anzahl(i, 3))
ActiveSheet.Cells(4 + c + 3, 2 + i) = (wert(c, 5) + wert(c, 4) + wert(c, 6)) / (anzahl(i, 4) + anzahl(i, 5) + anzahl(i, 6))
ActiveSheet.Cells(Offset + c + 4, 4 + 7) = (wert(c, 5) + wert(c, 4) + wert(c, 6)) / (anzahl(i, 4) + anzahl(i, 5) + anzahl(i, 6))
ActiveSheet.Cells(4 + c + 5, 2 + i) = (wert(c, 7) + wert(c, 9) + wert(c, 8)) / (anzahl(i, 8) + anzahl(i, 9) + anzahl(i, 7))
ActiveSheet.Cells(Offset + c + 4, 5 + 7) = (wert(c, 7) + wert(c, 9) + wert(c, 8)) / (anzahl(i, 8) + anzahl(i, 9) + anzahl(i, 7))
Next c
Next i
End Sub
```

In den zwei Durchläufen der „for...next-Schleife“ werden die Mengen einerseits der Betriebe mit und andererseits der ohne sicherheitstechnische Betreuung dargestellt. Entsprechend den Betriebsgrößenklassen werden die Einzelwerte teilweise zusammengefasst.

Bei einigen Fragestellungen ist aus mehreren möglichen Antwortmöglichkeiten eine Antwort auszuwählen. Im Gegensatz zu den „Ja/Nein-Fragen“ muss in den Einleseroutinen daher eine teilweise sogar unbekannte Zahl von Antwortmöglichkeiten berücksichtigt werden.

```
Set rec = db.QueryDefs(„a3_12“).OpenRecordset(dbOpenDynaset)
rec.MoveFirst
i = 0
While Not rec.EOF
i = i + 1
Argument(i) = rec!Funktion 'Parameter lesen
rec.MoveNext
Wend
paramax = i
```

Für jede Frage dieser Art existiert deshalb in Access neben der eigentlichen

Auswertung über die Häufigkeit der einzelnen Antworten auch eine Abfrage über die Antwortmöglichkeiten selbst. Diese werden nach dem gleichen Schema wie schon die Branchen ausgelesen und in der Variablen „Argument“ abgespeichert. Die Variable „paramax“ enthält nach dem Einlesen der verschiedenen Antwortmöglichkeiten deren Anzahl.

```

Set rec = db.QueryDefs(„a3_1“).OpenRecordset(dbOpenDynaset)
rec.MoveFirst
For i = 1 To branchmax
For b = 1 To 9
For c = 1 To paramax
If b = 1 Then Mitarbeiter = 9
...
If b = 9 Then Mitarbeiter = 1000
parameter = "Branche = " & branchen(i) & " " AND Mitarbeiter= " & Mitarbeiter & " AND Funk-
tion = " & Argument(c) & ""
rec.FindFirst parameter
If Not rec.NoMatch Then wert(c, b) = rec!Summe Else wert(c, b) = 0
Next c
Next b

```

Sind bei den Fragestellungen mit dualer Antwortstruktur (Ja-/Nein-Antworten) die Antwortmöglichkeiten schon durch den Code vorgegeben, wird an dieser Stelle in einer dreistufigen Schleife für jede Branche und jede Betriebsgröße auch jede Antwortmöglichkeit als Parameter vorgegeben und die entsprechende Anzahl aus der Access-Abfrage importiert. Das Schreiben der Zahlenwerte in die Tabellen erfolgt nach dem gleichen Schema wie bei den „Ja/Nein-Fragen“.

Teilweise konnten statt einer auch mehrere Antwortmöglichkeiten einer Frage ausgewählt werden. Wie bereits dargestellt wurde, existiert in diesen Fällen für jede mögliche Antwortmöglichkeit ein eigenes Feld in der Datenbanktabelle. Folglich muss in der Datenbank für jede Antwortmöglichkeit eine eigene Abfrage erstellt werden, welche die Häufigkeit dieser Antwort bezogen auf die Branchen und Betriebsgrößen darstellt. Um diese vielen Einzelwerte in einer Tabelle darstellen zu können, müssen alle zu einer Frage gehörigen Abfragen in diese eine Tabelle importiert werden. Die Importroutinen arbeiten grundsätzlich nach dem gleichen Prinzip wie die der anderen Fragetypen. Da jedoch mehrere Abfragen zu einer Frage existieren, wird der gleiche Einleseprozess für jede Abfrage wiederholt.

4.2.2 Erfassung der Fragebögen

4.2.2.1 Anpassung des Datenbankformulars

Die ausgefüllten Fragebögen wurden unter Zuhilfenahme eines zuvor entwickelten Datenbankformulars in Access erfasst. Dabei fiel auf, dass in einzelnen Fragebögen einige wenige Fragen nicht beantwortet wurden, da sie für den einzelnen Betrieb nicht relevant waren, was handschriftlich auf dem Fragebogen vermerkt wurde. Das Datenbankformular und die zugehörige Datenbanktabelle wurden demgemäß angepasst.

Bei der Fragestellung, ob eine Beurteilung der Arbeitsbedingungen im Hinblick auf die mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen durchgeführt wurde (Frage C4), gestaltete sich die Filterführung für einige Befragungsteilnehmer nicht ausreichend verständlich. Obwohl in diesen Betrieben erst mit den Vorbereitungen zur Durchführung einer Beurteilung der Arbeitsbedingungen gemäß § 5 des Arbeitsschutzgesetzes begonnen wurde, wurden im weiteren Verlauf der Bearbeitung des Fragebogens diejenigen Unterfragen beantwortet, die sich darauf beziehen, dass die Beurteilung der Arbeitsbedingungen bereits vollständig oder zumindest teilweise vorliegt. Um eine konsistente Datenbasis zu generieren wurde die folgende Datenkonvention getroffen: Die Beantwortung der Frage C4 mit der Antwortmöglichkeit „Die Vorbereitungen zur Durchführung haben begonnen“ wurde wie ursprünglich vorgesehen als ein „Nein“ gewertet und sollte eigentlich zu der Unterfrage, warum keine Beurteilung durchgeführt wurde, führen. Trotzdem wurden die infolge der Fehlinterpretation gemachten Angaben erfasst und bei der Datenauswertung entsprechend berücksichtigt. Dieses Problem zeigte sich ebenfalls bei der Frage C5, hier wurde die gleiche Übereinkunft wie für die Frage C4 getroffen.

Die beiden Fragen zur Bildschirmarbeitsverordnung (D4 und D5) wurden teilweise nicht beantwortet und mit dem Zusatz „Bildschirmarbeitsplätze sind nicht vorhanden“ versehen. Zur Eindeutigkeit der Darstellung wurde dem Datenbankformular deshalb ein entsprechendes Feld hinzugefügt.

Diejenigen Betriebe, welche die Frage D6 „Werden die persönlichen Schutzausrüstungen den Beschäftigten individuell angepasst zur Verfügung gestellt?“ mit „Nein“ beantwortet haben, kreuzten bei der anschließenden Unterfrage mitunter mehrere Antworten an, obwohl hier nur eine Antwort gegeben werden sollte. Das Formular wurde dementsprechend geändert, so dass auch die Mehrfachantworten aufgenommen werden konnten.

4.2.2.2 Datenbasis der empirischen Untersuchung

Für die statistische Analyse konnten insgesamt 746 beantwortete Fragebögen verwendet werden, wobei sich die Verteilung der Fragebögen bezogen auf die betrachteten Branchen der Tabelle 4.2.2.2.1 entnehmen lässt.

Branche	Anzahl der Beschäftigten			Summe
	1 - 49	50 - 249	≥ 250	
Metall/Maschinenbau	65	51	44	160
Fleischwirtschaft	125	27	6	158
Einzelhandel	45	21	41	107
Nahrungsmittel	80	150	91	321
Gesamt	315	249	182	746

Tab. 4.2.2.2.1: Die Datenbasis der empirischen Untersuchung

Zusätzlich wurden die Fragebögen für weiterführende, spezifische Auswertungen - in Abhängigkeit von der auf den Fragebögen angegebenen Anzahl der Beschäftigten - einer von drei Größenklassen zugeordnet. Dieser Differenzierung liegt die „Empfehlung der Kommission betreffend die Definition der kleinen und mittleren Unternehmen“ vom 03. April 1996 (96/280/EG) zu Grunde¹¹⁸. Danach haben die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) we-

¹¹⁸ Diese Empfehlung wurde im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 107 vom 30. April 1996 S. 4 veröffentlicht.

niger als 250 Beschäftigte. Diese Unternehmensgrößenklasse kann weiter aufgeschlüsselt werden: Kleinstunternehmen haben weniger als 10 Beschäftigte, kleine Unternehmen weniger als 50 Beschäftigte und mittlere Unternehmen weniger als 250 Beschäftigte. Die großen Unternehmen haben 250 und mehr Beschäftigte.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass insbesondere auch in Anbetracht des umfangreichen Fragebogens der Rücklauf sowohl der verschickten Fragebögen als auch der in den Seminaren beziehungsweise durch die Technischen Aufsichtspersonen der Berufsgenossenschaften ausgegebenen Fragebögen als sehr hoch bezeichnet werden kann. Diese außerordentlich positive Resonanz dürfte auf ein großes Interesse an der Befragungsthematik und die Zusicherung, die Daten anonymisiert zu erfassen, zurückzuführen sein. Dabei ist zu beachten, dass auf Grund des hohen Rücklaufs sogar auf eine Stimulierung des Fragebogenrücklaufs verzichtet wurde. Als ein weiteres akzelerierendes Moment kann die von den Berufsgenossenschaften ausgesprochene Empfehlung an ihre Mitgliedsbetriebe, sich an der Untersuchung zu beteiligen, angesehen werden.

4.3 Darstellung und Interpretation der Untersuchungsergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zum Arbeitsschutzgesetz und den dazugehörigen Rechtsverordnungen in den Branchen Metall/Maschinenbau, Nahrungsmittel, Fleischwirtschaft und Einzelhandel dargestellt und interpretiert. Zur Strukturierung des Kapitels erfolgt die Darstellung und Interpretation der Analyseergebnisse entsprechend den einzelnen Themenkomplexen des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ (vgl. Tab. 4.1.1.1). Die Ergebnisdarstellung konzentriert sich dabei auf Grund der großen Datenmenge auf eine Auswahl der aus der Sicht des Verfassers wichtigsten empirischen Befunde. Zur eingehenderen Information kann darüber hinausgehend auf weitere Datenmaterialien zurückgegriffen werden, die aus Gründen der Übersichtlichkeit im Anhang C zusammengestellt wurden.

4.3.1 Themenkomplex „Arbeitsschutzrelevante Informations- und Kommunikationswege“

Der Themenkomplex „Arbeitsschutzrelevante Informations- und Kommunikationswege“ dient der Analyse des arbeitsschutzspezifischen Regelwerksmanagements in der betrieblichen Praxis als eine primäre, organisatorische Voraussetzung für eine wirksame Implementation des Arbeitsschutzgesetzes.

Die ersten beiden Fragestellungen dieses Themenkomplexes beziehen sich speziell auf das Arbeitsschutzgesetz und erfragten, wie die Betriebe auf das Gesetz aufmerksam wurden und welche Handlungen zur Erfüllung der aus diesem Gesetz resultierenden arbeitsschutzrechtlichen Pflichten von den Arbeitgebern in die Wege geleitet wurden. Die dritte Frage geht über die Untersuchung des Umgangs mit dem Arbeitsschutzgesetz hinaus und sollte erforschen, ob die Erfassung, Auswertung und Umsetzung der Arbeits- und Gesundheitsschutzbestimmungen in den Betrieben systematisch erfolgte.

Für die Frage nach den Informationsquellen der Betriebe im Hinblick auf das Arbeitsschutzgesetz wird zunächst eine globale, alle Fragebögen erfassende Auswertung vorgenommen, so dass sich die in der graphischen Darstellung 4.3.1.1 abgebildete Verteilung der in Anspruch genommenen Informationsquellen ergibt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mehrere der im „Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz“ vorgegebenen Antwortmöglichkeiten für die Betriebe zutreffend sein konnten.

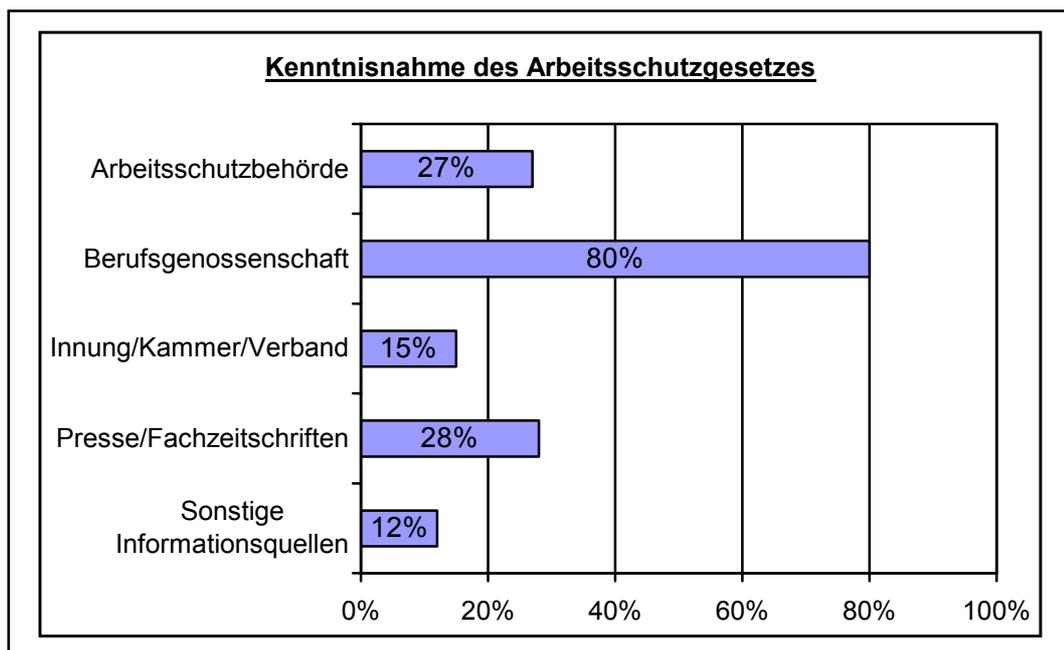


Abb. 4.3.1.1: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes

Als Informationsquelle zum Arbeitsschutzgesetz wurde von den Betrieben in erster Linie die jeweils zuständige Berufsgenossenschaft genutzt. Erst deutlich nachrangig folgen mit nahezu identischen Nennungshäufigkeiten die staatlichen Arbeitsschutzbehörden sowie die Lektüre von Pressemitteilungen und Fachzeitschriften zum Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Obwohl die überbetriebliche Durchführung des Arbeitsschutzgesetzes, wozu auch die in das Arbeitsschutzgesetz aufgenommene neuartige Beratungsaufgabe der staatlichen Arbeitsschutzbehörden gegenüber den Betrieben zählt, im Wesentlichen als eine Aufgabe der staatlichen Arbeitsschutzbehörden anzusehen ist, wurden die Berufsgenossenschaften dennoch ungefähr dreimal so häufig als Informationsquellen genannt. Dieses Resultat steht im

Einklang mit den Eindrücken, die bereits im Rahmen des durchgeführten Pretest des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“ gewonnen wurden. Die am Pretest beteiligten Betriebe betonten gegenüber dem Verfasser, dass die Information und Beratung zum Arbeitsschutzgesetz vorwiegend durch die Berufsgenossenschaften erfolgte, wohingegen bei den staatlichen Arbeitsschutzbehörden die Aufsicht der Einhaltung des Arbeitsschutzgesetzes und nicht so sehr die Unterstützung bei der Anwendung des Gesetzes im Vordergrund stand. Eine geringere Relevanz für die Information und Beratung der Betriebe zum Arbeitsschutzgesetz hatten institutionelle Bindungen und zwischenbetriebliche Vernetzungen (Innungen, Kammern und Verbände). Eine untergeordnete Rolle spielten die sonstigen Informationsquellen wie beispielsweise überbetriebliche sicherheitstechnische Dienste und Werksarztzentren.

Eine differenzierte Betrachtung der Untersuchungsergebnisse nach Betriebsgrößenklassen erbringt weitere aufschlussreiche Erkenntnisse hinsichtlich des Informationsverhaltens der Betriebe (Abb. 4.3.1.2).

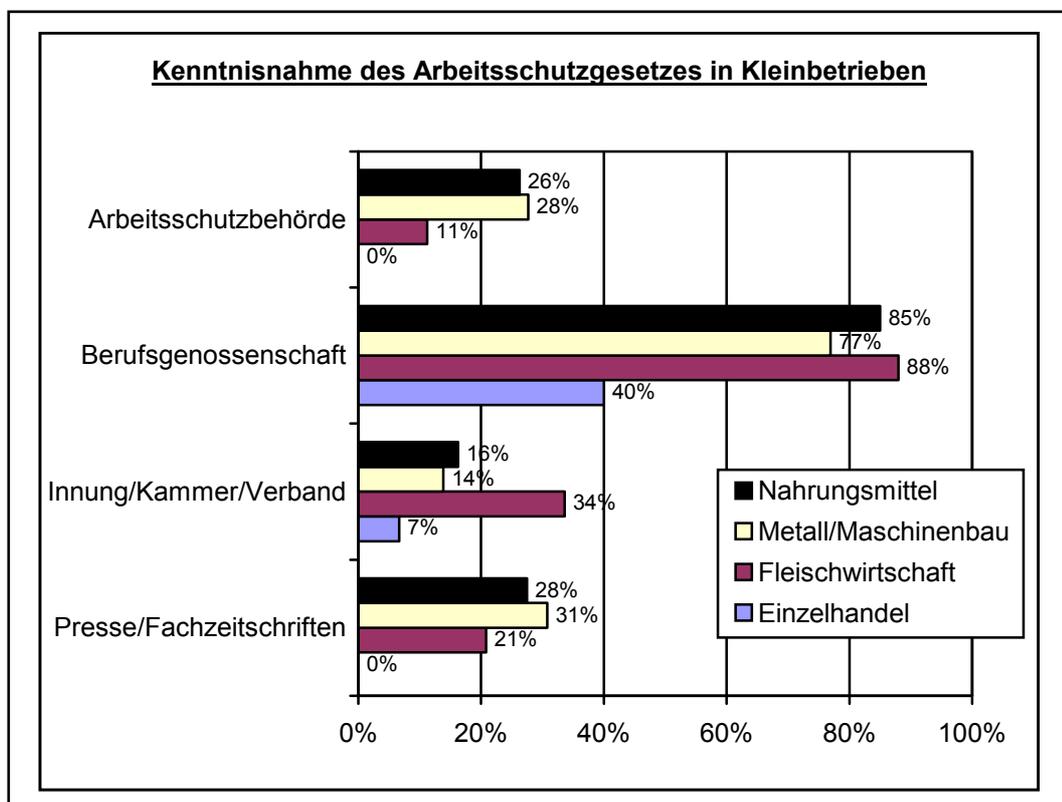


Abb. 4.3.1.2: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes in Kleinbetrieben

So kann konstatiert werden, dass die Kleinbetriebe der Fleischwirtschaft neben den oben genannten Informationsquellen auch verstärkt durch die Innungen des Fleischerhandwerks über das Arbeitsschutzgesetz informiert wurden (34%). Bei den Kleinbetrieben der Einzelhandelsbranche ist auffällig, dass die staatlichen Arbeitsschutzbehörden als Informationsquelle augenscheinlich keine Rolle spielten (0%). Zudem zeigen die Ergebnisse aus der Abbildung 4.3.1.2, dass von den Kleinbetrieben des Einzelhandels weder Pressemitteilungen noch Fachzeitschriften als Informationsquellen über das Arbeitsschutzgesetz genutzt wurden (0%). Zu erklären sind diese Resultate möglicherweise dadurch, dass in der Einzelhandelsbranche vorwiegend Beschäftigte mit kaufmännischer Ausbildung tätig sind, denen der Umgang mit den technisch orientierten Arbeits- und Gesundheitsschutzbestimmungen größere Mühen bereitet als den Beschäftigten in den industriellen beziehungsweise handwerklichen Branchen und die von daher einen geringeren Bezug zu dieser Thematik haben.

Bei den mittelgroßen und großen Betrieben stand die Information über das Arbeitsschutzgesetz durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Berufsgenossenschaften im Vordergrund (vgl. Anhang C-1). Im Vergleich zu der Betriebsgrößenklasse der Kleinbetriebe wurden innerhalb der erstgenannten Betriebsgrößenklassen häufiger Pressemitteilungen und Fachzeitschriften als Informationsquellen genannt, wobei sich bei den untersuchten Branchen aber kein einheitliches Bild ergibt. Zur weitergehenden Information wird auf die branchen- und betriebsgrößenbezogenen Auswertungen im Anhang C-1 verwiesen.

Die Untersuchung des arbeitsschutzbezogenen Regelwerksmanagements beinhaltet nachgehend die Fragestellung, welche Handlungen in den Betrieben infolge der Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes initiiert wurden (Abb. 4.3.1.3).

Die Effektivität des Instrumentariums des Arbeitsschutzgesetzes hängt wesentlich von der Mitwirkung der Beschäftigten ab. Damit die Beschäftigten ihren Mitwirkungspflichten bei der Durchsetzung des Arbeitsschutzes wirk-

sam nachkommen können, müssen sie als Erstes über die Zielsetzung und die sie im Besonderen betreffenden Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes (§§ 15 – 17) in Kenntnis gesetzt werden. Die Auswertung der vorliegenden Daten zeigt, dass nur 45% der Betriebe ihre Beschäftigten zur Realisierung dieses Beteiligungsprinzips informiert hatten. Dieses Ergebnis weist darauf hin, dass der Wissenstransfer zu den Beschäftigten nur in eingeschränktem Maße gelingt und sich somit in den untersuchten Betrieben ein wechselseitiger Informationsfluss zwischen Arbeitgebern, gegebenenfalls vertreten durch Führungskräfte und den Beschäftigten nur schwerlich entwickeln kann. Als Zwischenergebnis kann daher festgehalten werden, dass die vom Arbeitsschutzgesetz vorgesehene Beteiligungsorientierung in einem Großteil der Betriebe verbesserungswürdig ist.

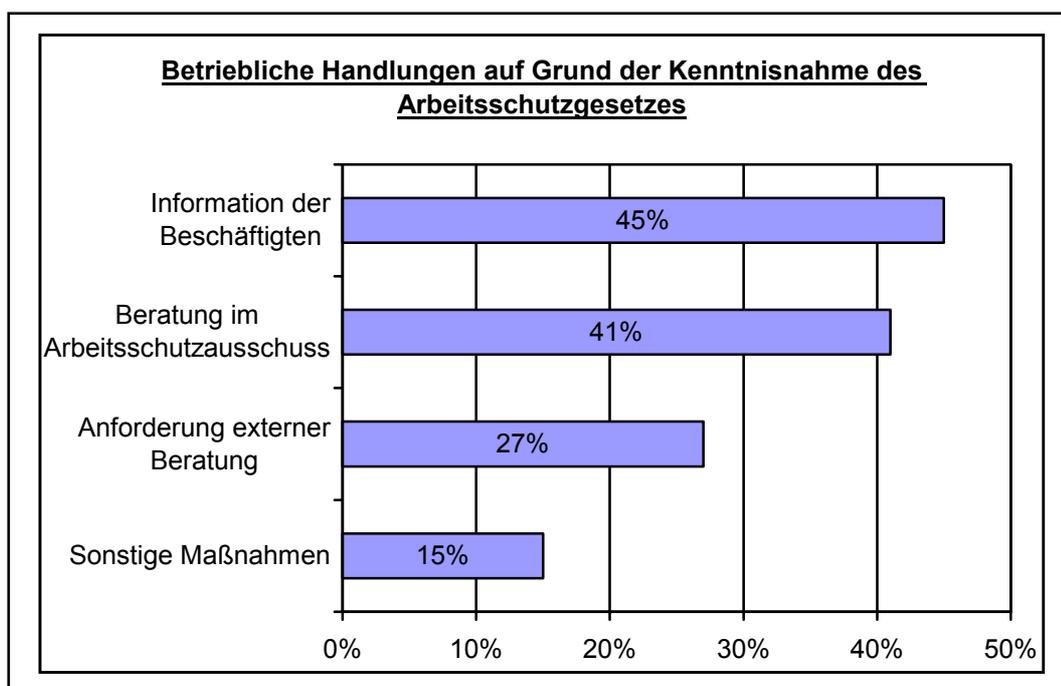


Abb. 4.3.1.3: Betriebliche Handlungen auf Grund der Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes

In 41% der Betriebe wurde die weitere Vorgehensweise zur Erfüllung der Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes im Arbeitsschutzausschuss behandelt. Eine nähere Betrachtung der erhobenen Daten lässt erkennen, dass 69% der Großbetriebe und 55% der mittleren Betriebe den Arbeitsschutzausschuss als Forum nutzten, um über die weitere Vorgehensweise im Hinblick auf die Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes zu beraten. Diese Resultate unterstreichen gleichzeitig die institutionelle Verankerung des Arbeits-

und Gesundheitsschutzes in diesen beiden Betriebsgrößenklassen. Bei den Kleinbetrieben mit 1 bis 49 Beschäftigten wurde immerhin in 14% der Fälle das Arbeitsschutzgesetz im Arbeitsschutzausschuss thematisiert (vgl. Anhang C-2). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verpflichtung einen Arbeitsschutzausschuss zu bilden erst in Betrieben mit mehr als zwanzig Beschäftigten besteht (vgl. § 11 ASiG).

Auffallend ist außerdem, dass 27% der Betriebe die Notwendigkeit erkannten, zur Umsetzung des Gesetzes eine externe Beratung in Anspruch zu nehmen. Dieses Ergebnis deutet auf einen recht hohen Unterstützungsbedarf der Betriebe hin und legt die Vermutung nahe, dass das Arbeitsschutzgesetz mit seinen zahlreichen Verpflichtungen und der daraus resultierenden Komplexität einen nicht unerheblichen Teil der Betriebe ohne externe Beratung überfordert.

Lediglich 15% der Betriebe führten die bedeutsamen Vorgaben des Arbeitsschutzgesetzes wie beispielsweise die Erstellung von Gefährdungsanalysen, Überprüfungen des betrieblichen Präventionsstatus und die Durchführung von Unterweisungen der Beschäftigten in der Kategorie „Sonstige Maßnahmen“ auf.

Hinsichtlich der Frage, wie die Betriebe mit neuen oder geänderten Vorschriften des Arbeits- und Gesundheitsschutzes verfahren, ergaben sich aus der Befragung unterschiedliche Vorgehensweisen (Abb. 4.3.1.4).

In jedem fünften Betrieb existierten verbindliche Vorgaben für die systematische Erfassung und Auswertung von neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften. Fast die Hälfte der Betriebe (45%) gab an, die Aufbereitung der Arbeitsschutzvorschriften nicht durchgängig, sondern nur im Einzelfall vorzunehmen. Bemerkenswert ist, dass bei einem Drittel der antwortenden Betriebe ein arbeitsschutzbezogenes Regelwerksmanagement nicht zu finden war. 2% der befragten Betriebe machten zu dieser Fragestellung keine Angaben.

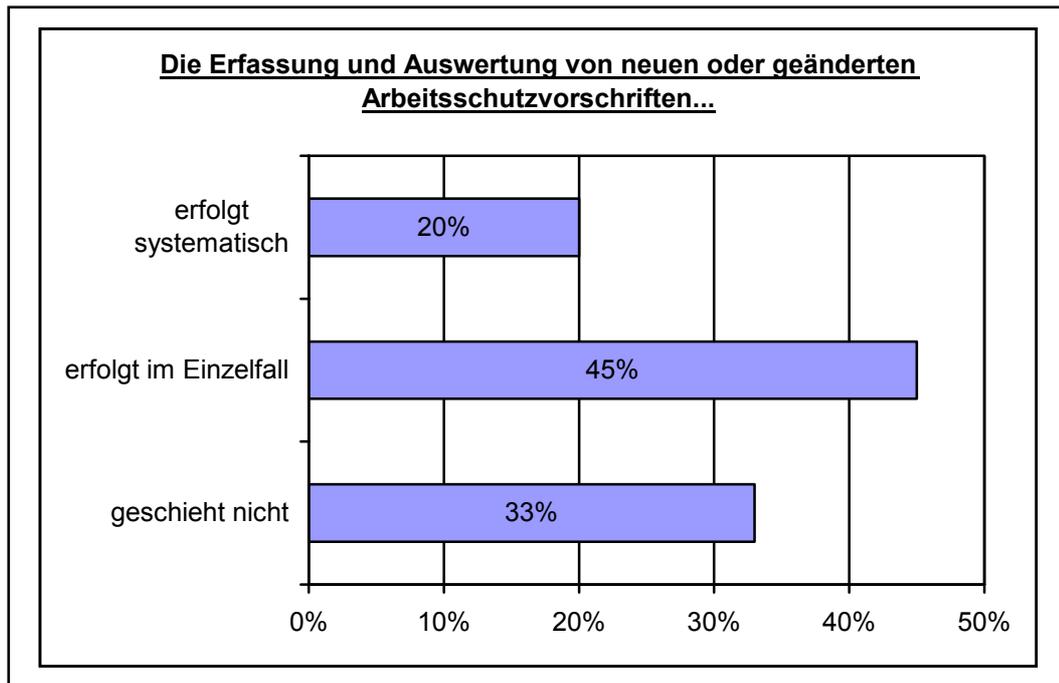


Abb. 4.3.1.4: Das Regelwerksmanagement der Betriebe

Darüber hinaus zeigen sich bei einer detaillierteren Untersuchung Einflüsse der Betriebsgröße auf die Ausgestaltung des Regelwerksmanagements in den Betrieben (Abb. 4.3.1.5).

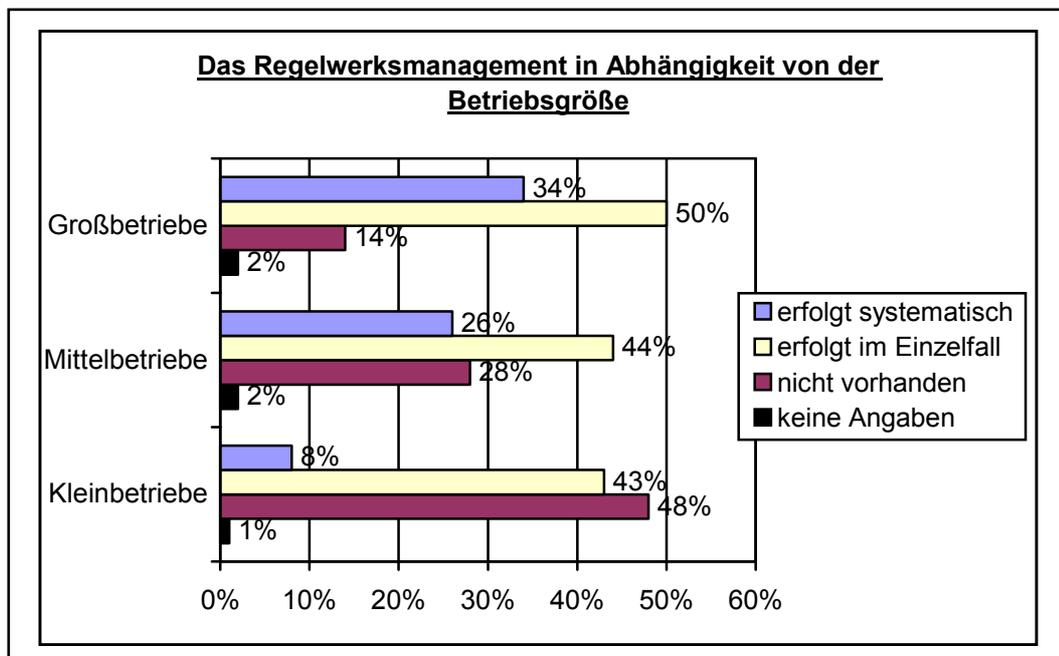


Abb. 4.3.1.5: Das Regelwerksmanagement in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Erwartungsgemäß nimmt mit steigender Beschäftigtenzahl der Anteil derjenigen Betriebe zu, die bei der Erfassung und Auswertung der Bestimmungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes systematisch vorgehen. Allerdings erstaunt in diesem Zusammenhang, dass selbst von den Großbetrieben nur gut jeder dritte (34%) der Antwortmöglichkeit zustimmte, das betriebliche Regelwerksmanagement werde systematisch betrieben.

Die Analyse der statistischen Daten der Klein- und Mittelbetriebe hinsichtlich ihres Umgangs mit neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften offenbart, dass hier deutliche Defizite bestanden. 48% der Kleinbetriebe gaben an, kein Regelungsmanagement zu betreiben. In der Betriebsgrößenklasse der Mittelbetriebe war die Situation nicht grundlegend besser, hier fehlte in fast jedem dritten Betrieb (28%) ein grundlegendes System für die Realisierung eines effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Darüber hinaus zeigen sich bei der detaillierten Untersuchung Einflüsse der einzelnen Branchen bei der Ausgestaltung des betrieblichen Regelwerksmanagements (vgl. Anhang C-3):

In der Fleischwirtschaft ist unabhängig von der Größenordnung der Betriebe das Merkmal „die Erfassung und Auswertung erfolgt nicht“ recht gleichmäßig und relativ hoch (in etwa jedem zweiten Betrieb) ausgeprägt. Auffällig ist, dass der Anteil für das oben genannte Merkmal in Großbetrieben mit zirka 50% sogar etwas größer war, als in Klein- und Mittelbetrieben.

Hinsichtlich der Auswertung zu der Antwortmöglichkeit „die Erfassung und Auswertung erfolgt im Einzelfall“, zeigt sich in der Fleischwirtschaft eine ausgeprägte Abhängigkeit von der Betriebsgröße. Demgemäß wurden hier in nahezu jedem zweiten Kleinbetrieb (45%) neue beziehungsweise geänderte Arbeitsschutzvorschriften im Einzelfall erfasst. In mittelgroßen Betrieben war dies in jedem dritten Betrieb der Fall. Auffällig ist, dass von keinem Großbetrieb neue oder geänderte Vorschriften im Einzelfall erfasst und ausgewertet wurden. Dies findet seine Erklärung darin, dass die Großbetriebe der Fleischwirtschaft neue oder geänderte Vorschriften zu gleichen relativ hohen Anteilen (jeweils 50%) entweder „nicht“ oder „systematisch“ erfassten und

auswerteten. In mittelgroßen Betrieben erfolgte die Erfassung und Auswertung in etwa jedem vierten Betrieb systematisch. Bei den Kleinbetrieben fiel der Anteil der systematischen Erfassung und Auswertung auf 7% zurück.

In der Nahrungsmittelbranche stieg der Umsetzungsgrad bezüglich der systematischen Erfassung und Auswertung neuer bzw. geänderter Arbeitsschutzvorschriften proportional mit der Größe der Betriebe von 9% bei Kleinbetrieben über 25% bei mittelgroßen Betrieben bis zu 37% bei Großbetrieben an. Bezüglich der Betriebe, die neue oder geänderte Arbeitsschutzvorschriften nicht erfassten bzw. auswerteten fielen die Prozentsätze von 36% bei Kleinbetrieben bis auf 12% bei Großbetrieben. Auffällig ist, dass die Werte für die Erfassung und Auswertung von Arbeitsschutzvorschriften im Einzelfall über alle Betriebsgrößenklassen recht homogen ausgeprägt und auf relativ hohem Niveau waren (45% – 51%).

Ein ähnliches Bild wie in der Nahrungsmittelbranche zeigen die Ergebnisse für die Branche Metall/Maschinenbau. Hier war der Anteil der Betriebe, die neue oder geänderte Arbeitsschutzvorschriften nur vereinzelt erfassten und auswerteten, noch etwas höher ausgeprägt als in der Nahrungsmittelbranche. Der Anteil der Kleinbetriebe, die neue oder geänderte Vorschriften nicht erfassten und auswerteten war ebenso, wie der Anteil der Großbetriebe die dies systematisch durchführten, deutlich niedriger als beispielsweise in der Nahrungsmittelbranche. Dies gilt gleichermaßen auch für den Anteil der mittelgroßen Betriebe, die neue oder geänderte Arbeitsschutzvorschriften systematisch erfassten.

Völlig anders stellten sich die Ergebnisse für den Einzelhandel dar. Besonders auffällig ist, dass nahezu alle Kleinbetriebe (96%) weder im Einzelfall noch systematisch neue oder geänderte Arbeitsschutzvorschriften erfassten oder auswerteten. Als eine weitere Auffälligkeit ist jedoch positiv hervorzuheben, dass der Anteil der mittelgroßen Betriebe, die Vorschriften erfassten und auswerteten nahezu doppelt so hoch war, wie in den anderen zuvor betrachteten Branchen.

Insgesamt zeigen die Daten, dass abgesehen von der Ausnahme der Kleinbetriebe im Einzelhandel die Erfassung neuer oder geänderter Arbeitsschutzvorschriften zumindest im Einzelfall bzw. systematisch bereits in der Mehrzahl der befragten Betriebe erfolgte (50% – 86%). Weitere Anstrengungen sind jedoch – insbesondere im Hinblick auf Kleinbetriebe – für eine weitergehende Umsetzung erforderlich.

Am Ende des ersten Themenkomplexes wurden die Betriebe danach befragt, ob sie im Anschluss an die Erfassung und Auswertung der Arbeitsschutzvorschriften die relevanten Informationen an die betroffenen betrieblichen Funktionsträger weiterleiten (Abb. 4.3.1.6).

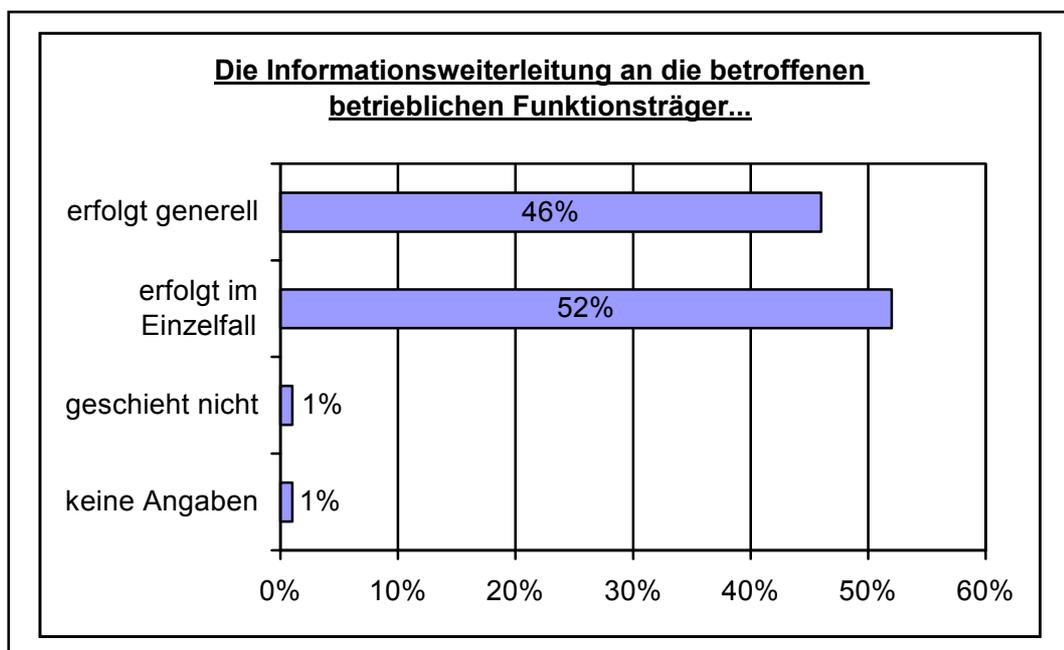


Abb. 4.3.1.6: Die Informationsweiterleitung an die betroffenen betrieblichen Funktionsträger

Die Befragung zu diesem Sachverhalt zeigte, dass 46% der Betriebe eine vorbildliche Strategie verfolgten, indem sie die betrieblichen Funktionsträger generell informieren. Gut die Hälfte der Betriebe (52%) setzte im Einzelfall die von den Arbeitsschutzregelungen betroffenen Funktionsträger in Kenntnis. Lediglich jeweils 1% der Betriebe verneinten diese Frage beziehungsweise machten dazu keine Angaben.

Außerdem sind, in Analogie zur vorausgegangenen Frage, Einflüsse der Betriebsgröße zu identifizieren (Abb. 4.3.1.7). Entsprechend den Angaben verfolgten 30% der Kleinbetriebe, 49% der Mittelbetriebe und 58% der Großbetriebe die Strategie der „generellen Informationsweiterleitung“ an die betroffenen Funktionsträger im Betrieb. Die Merkmalsausprägung „Informationsweiterleitung im Einzelfall“ wurde dagegen häufiger in Kleinbetrieben (64%) als in den beiden anderen Betriebsgrößenklassen (49% Mittelbetriebe bzw. 42% Großbetriebe) favorisiert.

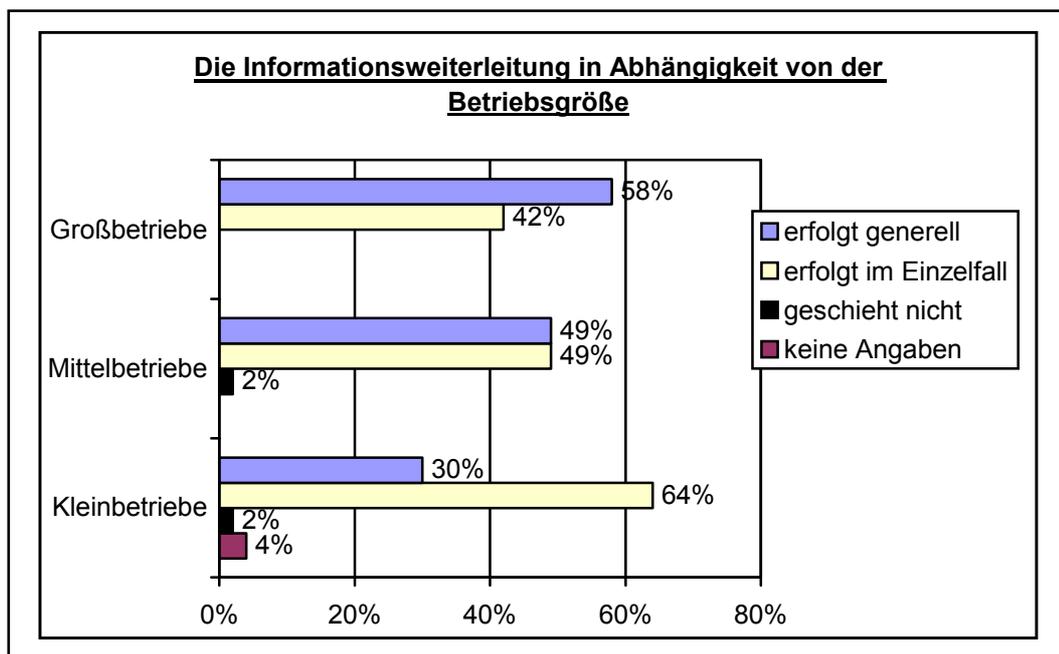


Abb. 4.3.1.7: Die Informationsweiterleitung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Zusammenfassend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die einzelnen Arbeitsschritte des Regelwerksmanagements in den Betrieben vielfältige Aktivitäten erfordern, mit der letztendlichen Zielsetzung, den Bestimmungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Folge leisten zu können. Vor allem Klein- und Mittelbetriebe sehen sich dabei großen Herausforderungen gegenüber, zumal oftmals in diesen Betriebsgrößenklassen die grundsätzlich erforderlichen personellen und finanziellen Kapazitäten für das Management von Arbeits- und Gesundheitsschutzregelungen fehlen.

4.3.2 Themenkomplex „Sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung“

Die Darstellung und Interpretation der Befragungsergebnisse des Themenkomplexes „Sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung“ erfolgt vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen des Arbeitssicherheitsgesetzes. Zum besseren Verständnis werden diese einleitend im Überblick vorgestellt.

Am 01. Dezember 1974 trat das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Arbeitssicherheitsgesetz - ASiG) in Kraft. Das Arbeitssicherheitsgesetz gilt für Betriebe aller Branchen, unabhängig von ihrer Größe und bildet die formaljuristische Legitimation für eine sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung der Betriebe, indem es den Arbeitgeber verpflichtet, Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte zu bestellen. Die Zielsetzung dieses Betreuungskonzeptes besteht insbesondere darin, „gesicherte arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Erkenntnisse zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung in der Praxis zu verwirklichen“ (§ 1 ASiG).

Da das Arbeitssicherheitsgesetz als staatliches Rahmengesetz konzipiert wurde, bedurfte es zur Ausfüllung untergesetzlicher Vorschriften. Die Unfallversicherungsträger erhielten - unter Zugrundelegung des Subsidiaritätsprinzips - den Auftrag, das Arbeitssicherheitsgesetz durch Unfallverhütungsvorschriften zu untersetzen.

In den ersten Jahren nach der Verabschiedung des Arbeitssicherheitsgesetzes wurden in der Regel nur größere Betriebe von den Unfallverhütungsvorschriften „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (VBG 122)¹¹⁹ und „Betriebsärzte“ (VBG 123) erfasst. Damals gab es in Deutschland noch keine nennenswerten innerbetrieblichen Arbeitsschutzorganisationen. Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte standen nur in geringer Anzahl zur Verfügung be-

¹¹⁹ Infolge der Neugliederung des berufsgenossenschaftlichen Vorschriften- und Regelwerkes wurde die VBG 122 in BGV A6 und die VBG 123 in BGV A7 umbenannt.

ziehungsweise Schulungssysteme mussten erst konzipiert und Schulungskapazitäten aufgebaut werden¹²⁰. Aus den dargelegten Kapazitätsgründen konnte keine flächendeckende Einführung der sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung vorgenommen werden. Deshalb wurden in der Anfangsphase Klein- und Kleinstbetriebe von einer Betreuung ausgeschlossen, ohne dass jedoch Übergangsfristen vorgesehen wurden¹²¹. Diese Einschränkungen wurden in die beiden der Konkretisierung des Arbeitssicherheitsgesetzes dienenden Unfallverhütungsvorschriften „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ und „Betriebsärzte“ aufgenommen, wobei der Einsatz der betrieblichen Sicherheitsexperten von einer bestimmten Anzahl von Beschäftigten (Schwellenarbeitnehmerzahl) im Betrieb und weiteren Kriterien abhängig gemacht wurde.

Dieser Zustand war unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer unbefriedigend, denn nur rund 50% aller Arbeitnehmer wurden durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte betreut¹²². Die Bundesregierung erkannte - auch vor dem Hintergrund der neuen Impulse der 1989 verabschiedeten europäischen Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und der daraus resultierenden Forderung nach Maßnahmen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz aller Beschäftigten - den Handlungsbedarf, alle Betriebe in dieses Betreuungssystem einzubeziehen. Um dieses Ziel zu erreichen, mussten die maßgeblichen Unfallverhütungsvorschriften „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ und „Betriebsärzte“ überarbeitet werden. Hierzu wurden die gewerblichen Berufsgenossenschaften durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1992 aufgefordert, mit der Zielsetzung, die Schwellenarbeitnehmerzahl auf einen Arbeitnehmer herabzusetzen¹²³. Die Einbeziehung der Kleinbetriebe in die sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung erfolgte durch die Änderung der Unfallverhütungsvorschriften „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ und „Betriebsärzte“. Diese Unfallverhü-

¹²⁰ Vgl. R. Janning / M. Vleurinck: Arbeitsschutzrecht im Wandel – Prävention hat sich durchgesetzt, S. 21-26, in: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): Betriebsärztliche Betreuung im Wandel (Tagungsbericht 111), Dortmund 2000.

¹²¹ Vgl. Ch. Barth / D. Glomm / L. Wienhold: Betriebsärztliche Kleinbetriebsbetreuung – Bedarfsabschätzung, Strategien, zeitgemäße Betreuungsmodelle, Dortmund 2000.

¹²² Vgl. Schreiben des BMA vom 09.06.1992 – III b 7-36021-5.

¹²³ Vgl. Schreiben des BMA vom 09.06.1992 – III b 7-36021-5 und vom 26.06.1992 – III b 7-36024-1.

tungsvorschriften enthalten zum Teil Übergangsfristen, so dass bisher nicht betreute Betriebe schrittweise in die Betreuung einbezogen werden können. Mit dieser sukzessiven Ausdehnung der sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Regelbetreuung auf die Kleinbetriebe wird das Anliegen des Arbeitssicherheitsgesetzes verwirklicht, wonach jeder Beschäftigte in das betriebliche Betreuungssystem einzubeziehen ist.

Für die im Rahmen dieser empirischen Untersuchung betrachteten Branchen wurden in den entsprechenden Unfallverhütungsvorschriften „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ und „Betriebsärzte“ Übergangsfristen (Tab. 4.3.2.1) aufgenommen. Diese Fristen sind bei der Interpretation der ermittelten Ergebnisse zu berücksichtigen.

Berufsgenossenschaft	In-Kraft-Treten der BGV A6/A7	Übergangsfristen in Abhängigkeit von der Anzahl der beschäftigten Arbeitnehmer
Maschinenbau- und Metall	BGV A6 u. A7 01.01.1996	1 - 10 Arbeitnehmer: 31.03.1999 11 - 20 Arbeitnehmer: 31.03.1997 21 - 30 Arbeitnehmer: 31.03.1996
Fleischerei	BGV A6 01.04.1997	Verpflichtung zum Nachweis einer qualifizierten, bedarfsgerechten Beratung in Fragen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes ab 01.04.2002
	BGV A7 01.04.1997	Verpflichtung zum Nachweis einer qualifizierten, bedarfsgerechten Beratung in Fragen der Arbeitsmedizin und des Gesundheitsschutzes ab 01.04.2002
Einzelhandel	BGV A6 u. A7 01.10.1996	< 100 Arbeitnehmer: 01.10.2001 100 - 200 Arbeitnehmer: 01.10.1999 > 200 Arbeitnehmer: 01.10.1997
Nahrungsmittel und Gaststätten	BGV A6 01.01.1999	Für alle Betriebe, die bisher von der Bestellung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit absehen konnten, gilt eine Übergangsfrist bis zum 01.01.2001.
	BGV A7 01.01.1999	Für alle Betriebe, die bisher von der Bestellung eines Betriebsarztes absehen konnten, gilt eine Übergangsfrist bis zum 01.01.2001.

Tab. 4.3.2.1: Übergangsfristen für die sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung der Betriebe gemäß der Unfallverhütungsvorschriften BGV A6 und A7

Sicherheitstechnische Betreuung der Betriebe

Die Auswertung der Fragebögen hinsichtlich der Erfüllung der Mindestanforderung des Arbeitssicherheitsgesetzes nach einer sicherheitstechnischen Betreuung der Betriebe wird in einem ersten Arbeitsschritt branchenübergreifend vorgenommen. Dabei erfolgt die Einteilung der Betriebe in die zuvor festgelegten Betriebsgrößenklassen (Abb. 4.3.2.1). Anschließend werden die einzelnen Branchen näher analysiert.

Die aus der Untersuchung gewonnenen Daten belegen, dass 674 Betriebe sicherheitstechnisch betreut wurden. Dieses Ergebnis entspricht einer Erfüllungsquote von 90%. Es verbleiben 72 Betriebe (10%), die bisher noch keine der möglichen Betreuungsform realisiert hatten. Dieses Ergebnis unterstreicht das Erfordernis, dass diese Betriebe beispielsweise verstärkt im Rahmen der Aufsichtspflicht von Aufsichtspersonen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger aufgesucht und die Arbeitgeber auf ihre Verantwortung in der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation zur Erreichung einer lückenlosen sicherheitstechnischen Betreuung aufmerksam gemacht werden sollten.

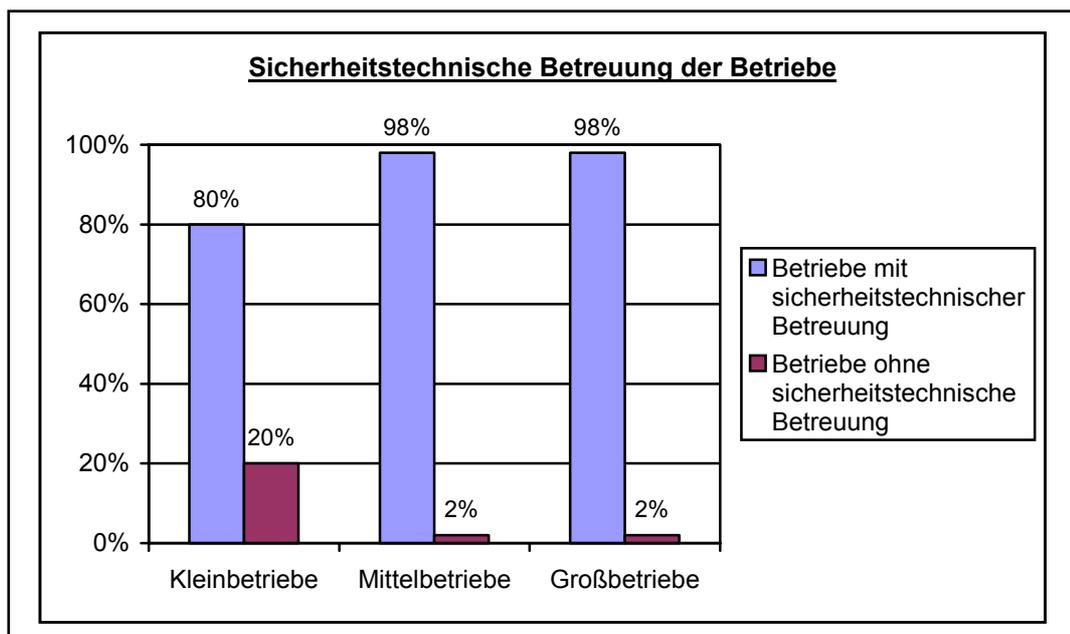


Abb. 4.3.2.1: Sicherheitstechnische Betreuung der Betriebe

Aus der Abbildung 4.3.2.1 ist im Detail zu entnehmen, dass die befragten Mittel- und Großbetriebe zu jeweils 98% sicherheitstechnisch betreut wurden. Ein verschwindend geringer Anteil von jeweils 2% dieser Betriebe wurde nicht betreut. Die Ergebnisse zeigen, dass in diesen beiden Betriebsgrößenklassen die Anforderungen des Arbeitssicherheitsgesetzes in Bezug auf die Bestellung von Fachkräften für Arbeitssicherheit sehr gut eingehalten werden. Somit wird einerseits eine wesentliche Voraussetzung zum Aufbau einer insbesondere auch vom Arbeitsschutzgesetz geforderten betrieblichen Arbeitsschutzorganisation (vgl. § 3 ArbSchG) erfüllt. Andererseits kann auf diese Weise für eine optimale Unterstützung und Beratung der Arbeitgeber bei der Umsetzung der Arbeits- und Gesundheitsschutzbestimmungen und vor allem auch der vielfältigen Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes Sorge getragen werden. Die Betriebsgrößenklasse der Kleinbetriebe wurde zu immerhin 80% sicherheitstechnisch betreut.

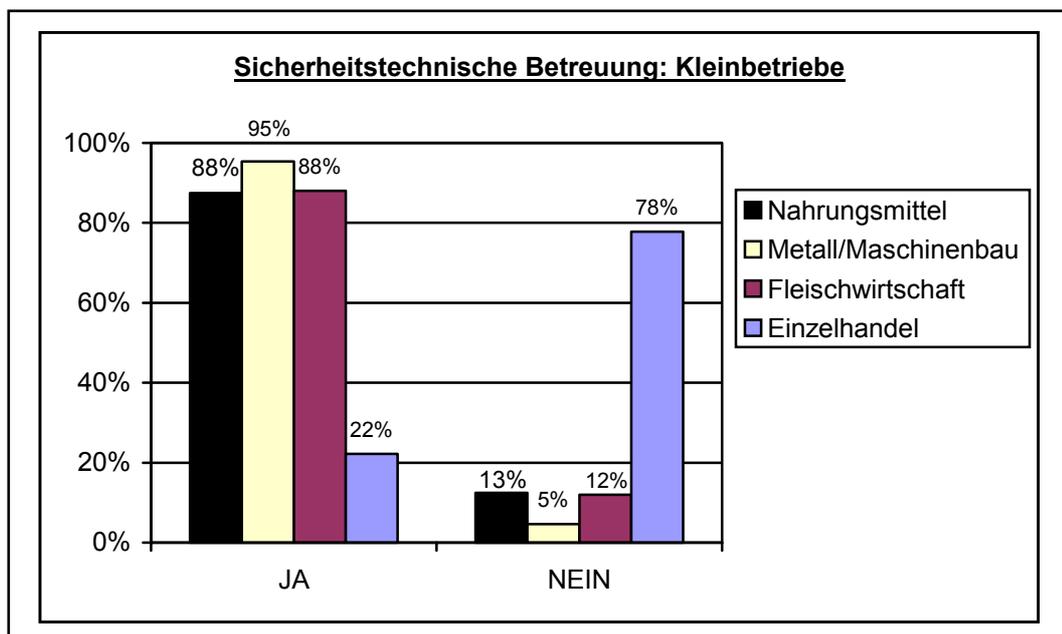


Abb. 4.3.2.2: Sicherheitstechnische Betreuung der betrachteten Kleinbetriebe

Bei der Betrachtung der Untersuchungsergebnisse in Bezug auf die Branchen fällt auf, dass die Kleinbetriebe des Einzelhandels zu 78% keine sicherheitstechnische Betreuung vorweisen konnten (Abb. 4.3.2.2). Dagegen wur-

den auch die Kleinbetriebe der drei anderen Branchen weit überwiegend sicherheitstechnisch betreut. Das geringste Defizit hinsichtlich der Betreuung durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit wiesen die Betriebe der Branche Metall/Maschinenbau auf (5%). Die Branchen Fleischwirtschaft und Nahrungsmittel hatten mit 12% und 13% ähnlich niedrige Werte.

Das im Vergleich zu den drei anderen Branchen recht hohe Defizit des Einzelhandels muss allerdings relativiert werden, da sich bei dieser Betriebsgrößenklasse die besonderen Regelungen des Einzelhandels bei der sicherheitstechnischen Betreuung zum Zeitpunkt der Durchführung der Untersuchung auswirkten:

Die zum 01.10.1996 erlassene Unfallverhütungsvorschrift „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ der Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel differenziert die Verpflichtung, wonach sich die Mitgliedsbetriebe zur kontinuierlichen Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sicherheitstechnisch betreuen lassen müssen. Unternehmer, die durchschnittlich 50 oder mehr Arbeitnehmer beschäftigen, haben Fachkräfte für Arbeitssicherheit zur Wahrnehmung der in § 6 des Arbeitssicherheitsgesetzes bezeichneten Aufgaben zu bestellen (vgl. § 2 Abs. 1 und 2 der Unfallverhütungsvorschrift). Spätester Termin für die Bestellung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit war der 01.10.2001. Diejenigen Unternehmer, die weniger als 50 Arbeitnehmer beschäftigen, müssen sich nicht regelmäßig, sondern nur bei Bedarf durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit präventiv beraten und unterstützen lassen. Um die Anlässe für die Beauftragung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit zuverlässig erkennen und deren Inanspruchnahme nach Art und Umfang beurteilen zu können, wurden die Unternehmer ebenfalls bis spätestens zum 01.10.2001 verpflichtet, sich die notwendigen Kenntnisse zu verschaffen. Als Unterstützung für die Unternehmer wurde von der Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel der interaktive Fernlehrgang „Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz“ konzipiert. Dieser Fernlehrgang vermittelt die erforderlichen Kenntnisse und versetzt die Unternehmer in die Lage, selbstständig zu entscheiden, ob sie im konkreten Einzelfall eine Beratung durch eine Fachkraft für Arbeitssicherheit in Anspruch nehmen müssen. Die generelle Beauftra-

gung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit für eine festgelegte Einsatzzeit kann entfallen.

Die erhebliche Abweichung bei der sicherheitstechnischen Betreuung der Kleinbetriebe des Einzelhandels, die sich im Vergleich mit den anderen Branchen ergibt, dürfte somit maßgeblich darauf zurückzuführen sein, dass zum Zeitpunkt der Durchführung der empirischen Untersuchung im Sommer/Herbst 2001 die in der Unfallverhütungsvorschrift „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ der Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel enthaltene Übergangsfrist (Oktober 2001) für die Betriebe mit bis zu 100 Beschäftigten noch nicht abgelaufen war (vgl. Tab. 4.3.2.1). Nach Ablauf der Übergangsfrist besteht hier somit ein potentieller Forschungsbedarf mit der Zielsetzung, den erreichten Betreuungsgrad zu ermitteln.

Formen der sicherheitstechnischen Betreuung

Die sicherheitstechnische Betreuung der Betriebe ist höchst unterschiedlich geregelt (Abb. 4.3.2.3).

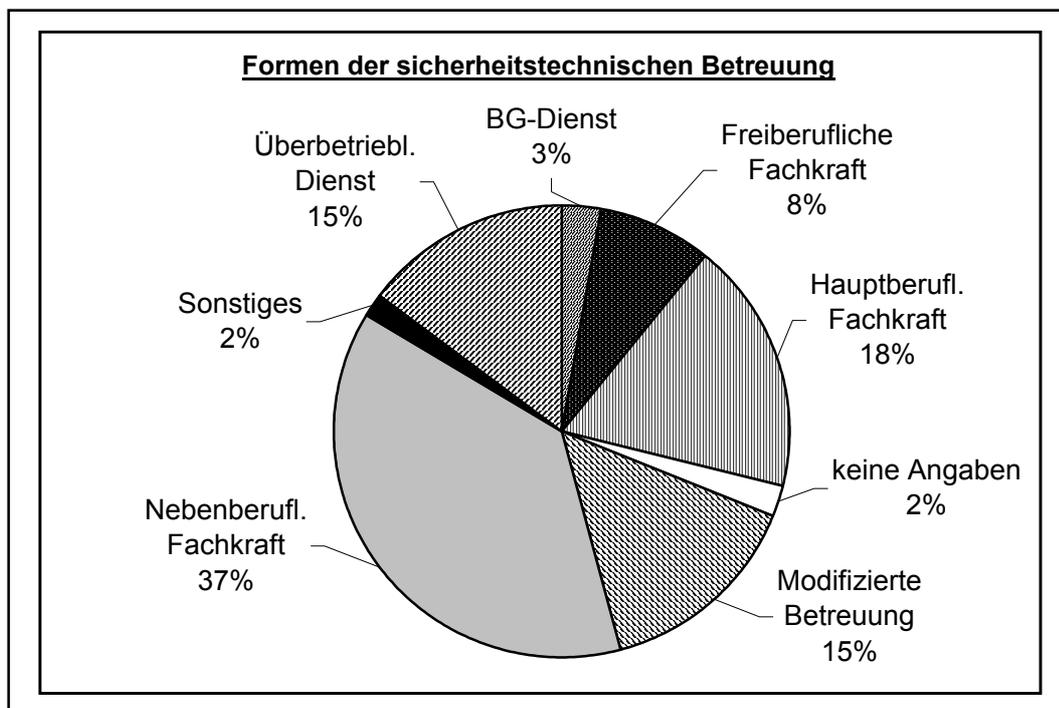


Abb. 4.3.2.3: Formen der sicherheitstechnischen Betreuung

Ein Übergewicht hatten diejenigen Betriebe, welche die Anforderungen des Arbeitssicherheitsgesetzes in Bezug auf die sicherheitstechnische Betreuung mit eigenen Fachkräften erfüllten. In 18% aller Betriebe war (mindestens) eine hauptberufliche Fachkraft für Arbeitssicherheit tätig, in 37% nahm eine nebenberufliche Fachkraft für Arbeitssicherheit die Aufgaben gemäß Arbeitssicherheitsgesetz wahr. Des Weiteren hatten sich 15% der betreuten Betriebe für die „modifizierte Betreuung“ entschieden. Dem gegenüber wurden 15% der Betriebe durch überbetriebliche Dienste und 8% durch freiberufliche Fachkräfte für Arbeitssicherheit betreut.

Eine differenzierte Betrachtung im Hinblick auf die drei Betriebsgrößenklassen ergibt, dass Großbetriebe erwartungsgemäß vornehmlich mit eigenem Personal den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz betreiben (vgl. Anhang C-4). 49% der Betriebe innerhalb dieser Größenklasse gaben an, über eine hauptberufliche Fachkraft für Arbeitssicherheit zu verfügen, nebenberufliche Fachkräfte für Arbeitssicherheit fanden sich in 40% der großen Betriebe. In der Betriebsgrößenklasse der Mittelbetriebe sinkt der prozentuale Anteil der hauptberuflich tätigen Fachkräfte für Arbeitssicherheit auf 10% ab, wohingegen der Anteil der nebenberuflichen Fachkräfte für Arbeitssicherheit auf 55% ansteigt. Die Analyse der Daten zeigt weiter, dass die Arbeit der überbetrieblichen Dienste insbesondere von den mittelgroßen Betrieben in Anspruch genommen wurde (18%). Klein- und Kleinstbetriebe wählten in fast ein Drittel (31%) der Fälle die modifizierte sicherheitstechnische Betreuungsform aus. Daneben ließen sie sich zu jeweils 15% durch nebenberufliche Fachkräfte für Arbeitssicherheit und überbetriebliche Dienste beraten.

Betriebsärztliche Betreuung der Betriebe

Die statistische Analyse der Daten zum Betreuungsgrad der Betriebe durch Betriebsärzte gemäß Arbeitssicherheitsgesetz zeigt analoge Befunde wie die zuvor durchgeführte Untersuchung zur sicherheitstechnischen Betreuung. Hervorzuheben ist zunächst, dass insgesamt 667 von 746 untersuchten Be-

etrieben betriebsärztlich betreut wurden. Die Erfüllungsquote liegt demgemäß bei 89%.

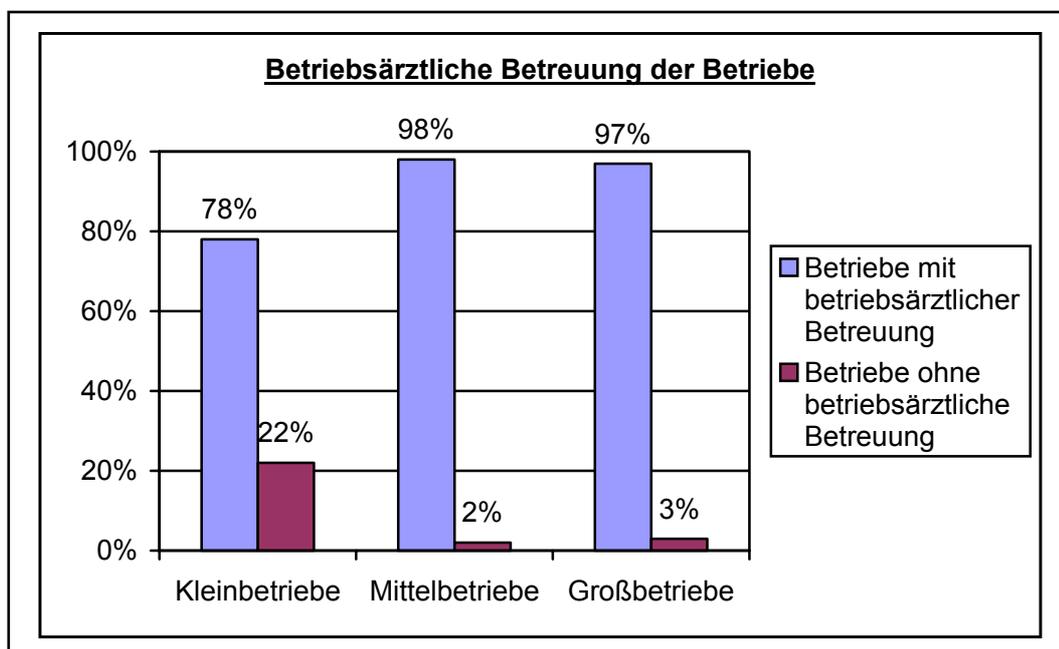


Abb. 4.3.2.4: Betriebsärztliche Betreuung der Betriebe

Die Abbildung 4.3.2.4 verdeutlicht zum einen die Größenordnung der erreichten betriebsärztlichen Betreuung der Betriebe und charakterisiert zum anderen die weiterhin erforderlichen Anstrengungen, um eine betriebsärztliche Vollbetreuung der Betriebe zu gewährleisten. Auch in diesem Fall ist, wie bei der Fragestellung zur sicherheitstechnischen Betreuung, ein tendenzieller Zusammenhang zwischen dem Grad der Betreuung und der Beschäftigtenzahl zu erkennen. Während große und mittlere Betriebe zu 97% beziehungsweise 98% betriebsärztlich betreut wurden, sank der relative Anteil bei den Kleinbetrieben auf 78% ab.

Bei der Differenzierung der Ergebnisse nach Betriebsgrößenklassen und Branchen ist auffällig, dass nur 7% der Kleinbetriebe aus der Einzelhandelsbranche die Frage, ob ihr Betrieb betriebsärztlich betreut wird, bejahten (Abb. 4.3.2.5). Dieser sehr geringe Anteil an Betrieben mit betriebsärztlicher Betreuung kann – in Analogie zur sicherheitstechnischen Betreuung – darauf

zurückgeführt werden, dass die Datenerhebung vor dem Ablauf der Übergangsfrist für die Umsetzung der neugefassten Unfallverhütungsvorschrift „Betriebsärzte“ der Berufsgenossenschaft für den Einzelhandel erfolgte. Da die Untersuchung relativ kurz vor dem Ablauf der Übergangsfrist durchgeführt wurde, legen die Untersuchungsergebnisse die Vermutung nahe, dass bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 01.10.2001 kaum eine wesentliche Verbesserung der betriebsärztlichen Betreuungssituation erreicht werden konnte.

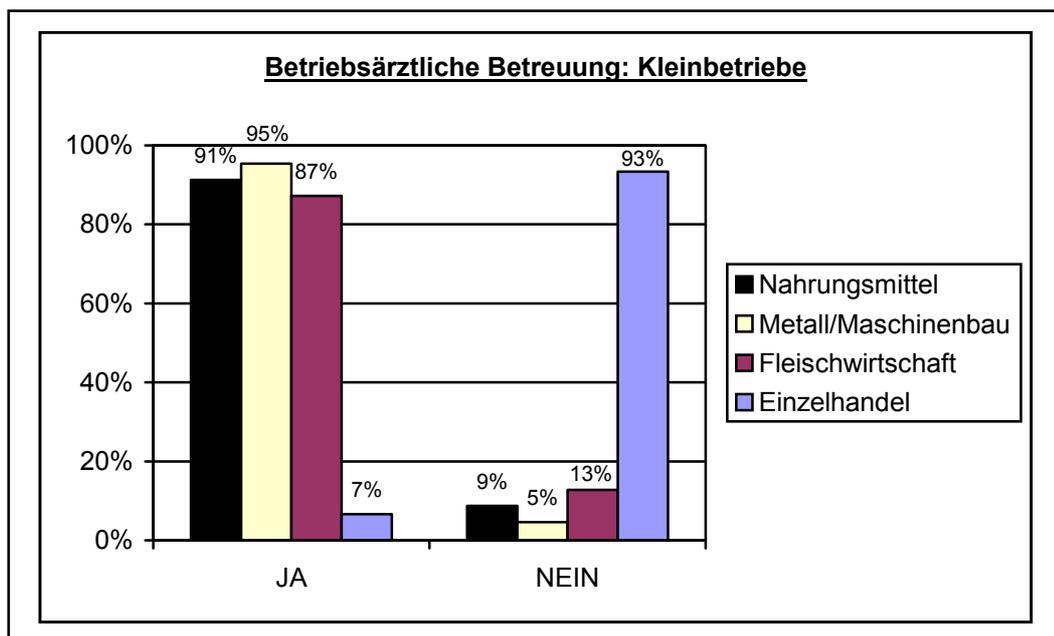


Abb. 4.3.2.5: Betriebsärztliche Betreuung der betrachteten Kleinbetriebe

Formen der betriebsärztlichen Betreuung

Die in den Betrieben vorgefundenen Betreuungsformen durch Betriebsärzte (Abb. 4.3.2.6) waren ebenso vielfältig, wie diejenigen der sicherheitstechnischen Betreuung. Im Gegensatz zur sicherheitstechnischen Betreuung, die wie zuvor erläutert, im Wesentlichen durch betriebseigene Fachkräfte sichergestellt wird, wird die überwiegende Anzahl der Betriebe durch externe Fachleute betriebsärztlich betreut. Da auf Grund der zu geringen Betriebsgröße Betriebsärzte in der Regel nicht betriebsintern bereitgestellt werden können, dominieren bei der betriebsärztlichen Betreuung die überbetrieblichen arbeitsmedizinischen Dienste (40%), gefolgt von den freiberuflichen Betriebs-

ärzten (25%). In nahezu jedem fünften Betrieb wird das Konzept der modifizierten arbeitsmedizinischen Betreuung verfolgt (18%).

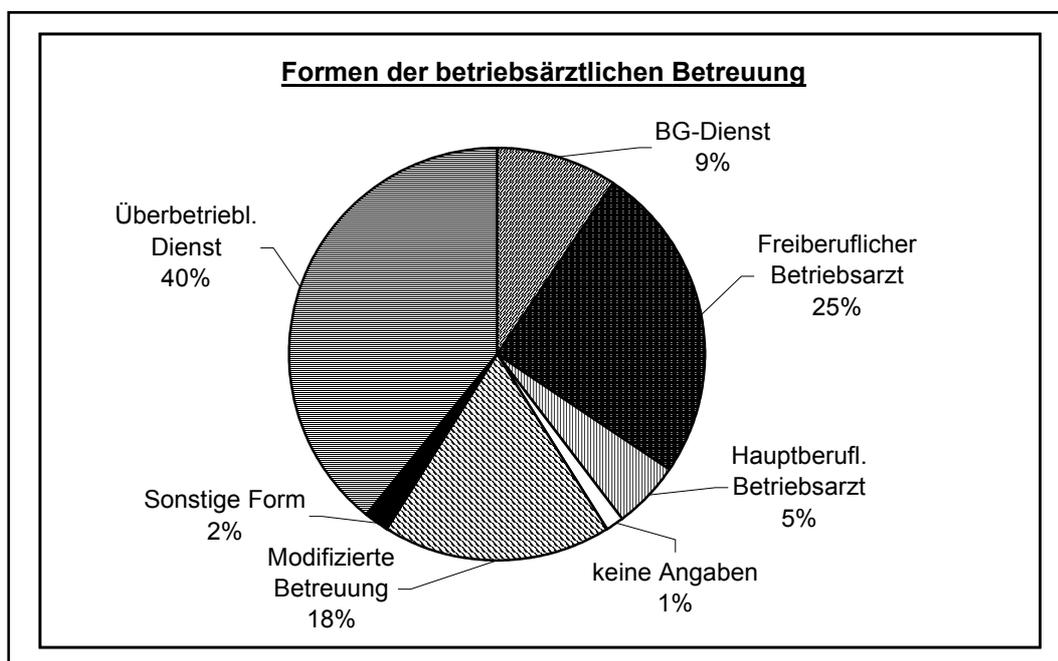


Abb. 4.3.2.6: Formen der betriebsärztlichen Betreuung

Resümierend betrachtet zeigen die Auswertungsergebnisse, dass – auch bedingt durch die zum Teil sehr langen Übergangsfristen – die Etablierung des vom Arbeitssicherheitsgesetz geforderten Betreuungskonzeptes in allen Betrieben und vor allem in Klein- und Kleinstbetrieben als ein sehr langwieriger und mit methodischen sowie organisatorisch-logistischen Problemen behafteter Prozess anzusehen ist. Andererseits sagt die Existenz einer sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung allein noch nichts über das Niveau des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Betrieb aus. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die vom Arbeitssicherheitsgesetz für die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes als wesentlich anzusehende Hilfestellung - in der Form, dass Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte den Arbeitgeber bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen fachlich fundiert beraten und unterstützen - in denjenigen Betrieben, die nicht betreut werden, ihre Wirkung logischerweise nicht entfalten kann. Letztendlich müssen deshalb verstärkt - vor allem bereits in der Phase des Gesetzgebungsprozesses - die Interdependenzen zwischen den Arbeitsschutzvorschriften beachtet

werden. Einerseits bestehen hinsichtlich der Implementation des Arbeitssicherheitsgesetzes nach inzwischen fast dreißigjähriger Geltungsdauer immer noch Defizite. Andererseits schreitet die Gesetzgebung weiter voran und das Arbeitsschutzgesetz legt den Arbeitgebern weitergehende Verpflichtungen auf, welche diese insbesondere in Klein- und Kleinstbetrieben ohne eine entsprechende Unterstützung durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte nicht bzw. kaum erfüllen können.

4.3.3 Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes“

Der Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes“ bildet das Kernelement des „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“. Die empirischen Untersuchungsergebnisse dieses Themenkomplexes werden nachgehend für die einzelnen Themenfelder „Grundpflichten des Arbeitgebers“, „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“, „Dokumentation“, „Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen“ und „Unterweisung“ vorgestellt und interpretiert.

Grundpflichten des Arbeitgebers

Einleitend wird die Erfüllung der arbeitsschutzrelevanten Grundpflichten des Arbeitgebers analysiert. Zu diesen grundlegenden Pflichten zählt das Arbeitsschutzgesetz die Etablierung einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation mit der Zielsetzung, Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu planen und zu realisieren sowie ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Ein weiterer zu untersuchender Aspekt bezieht sich in diesem Kontext auf die gesetzliche Verpflichtung des Arbeitgebers, Rahmenbedingungen zu schaffen, dass die Beschäftigten integraler Bestandteil des Arbeitsschutzhandelns werden und aktiv ihren Mitwirkungspflichten im Arbeitsschutz nachkommen können.

Zur Ermittlung des Umsetzungsgrades der Arbeitsschutzorganisation im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes wird in einem ersten Arbeitsschritt eine branchen- und betriebsgrößenübergreifende Auswertung des Datenmaterials vorgenommen (Abb. 4.3.3.1).

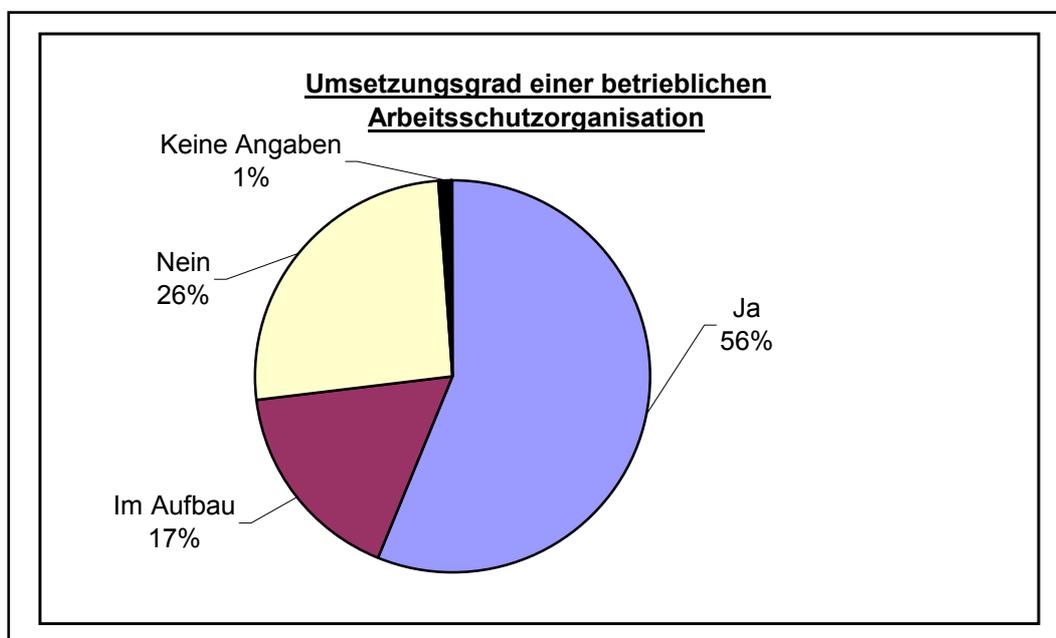


Abb. 4.3.3.1: Umsetzungsgrad einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation

Die Ergebnisse dokumentieren, dass fünf Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes nur in gut jedem zweiten Betrieb (56%) eine Organisation für das betriebliche Arbeitsschutzhandeln vorhanden war. In 43% der Betriebe bestanden arbeitsschutzrelevante Organisationsmängel. Ein verschwindend geringer Anteil von 1% der antwortenden Betriebe äußerte sich zu dieser Fragestellung nicht. Weitergehend kann der Anteil der Betriebe mit Organisationsdefiziten aufgeschlüsselt werden in Betriebe, die keine Arbeitsschutzorganisation vorweisen konnten (26%) und diejenigen, bei denen sich zum Zeitpunkt der Datenerhebung eine Organisation für die Belange des Arbeitsschutzes im Aufbau befand (17%).

Im betriebsgrößenspezifischen Vergleich bezüglich der Einrichtung einer Arbeitsschutzorganisation zeigt sich, dass kleinere Betriebe eher Schwierigkeiten mit der Erfüllung dieser gesetzlichen Forderung hatten als die größeren Betriebe (Abb. 4.3.3.2). Der Anteil der Betriebe, in denen sich zum Zeitpunkt

der Durchführung der empirischen Untersuchung die Arbeitsschutzorganisation im Aufbau befand, ist über alle drei Betriebsgrößenklassen als recht homogen anzusehen (15% - 20%). Unterschiede finden sich bei der Fragestellung, ob eine Arbeitsschutzorganisation eingerichtet wurde. Der Anteil der Betriebe, in denen keine Arbeitsschutzorganisation bestand, variiert über die Betriebsgrößenklassen zwischen 6% und 42%, wobei die untersuchten Kleinbetriebe mit 42% das größte Organisationsdefizit aufwiesen. Im Gegensatz dazu war bei den Mittel- und Großbetrieben ein deutlich niedrigerer Handlungsbedarf bezüglich der Beseitigung der aufgedeckten Organisationsmängel festzustellen. Nur in ungefähr jedem fünften mittelgroßen Betrieb (18%) bestand keine Arbeitsschutzorganisation, bei der Betriebsgrößenklasse der Großbetriebe sank dieser Anteil erwartungsgemäß weiter ab (6%).

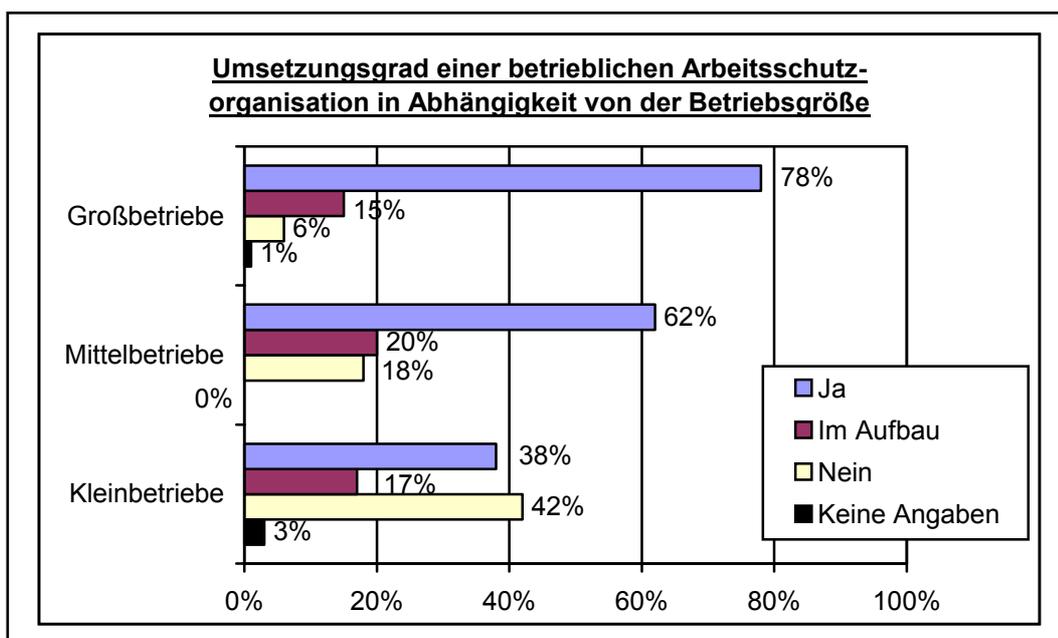


Abb. 4.3.3.2: Umsetzungsgrad einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Eine Analyse aufgeschlüsselt nach den Branchen Metall/Maschinenbau, Nahrungsmittel, Fleischwirtschaft und Einzelhandel bestätigt die zuvor ermittelten Ergebnisse und erhöht somit deren Validität. Um die Übersichtlichkeit der Ergebnisdarstellung zu wahren, wird an dieser Stelle auf den Anhang C-5 verwiesen. Aus den dort zusammengestellten Schaubildern sind die einzelnen branchenbezogenen Daten ersichtlich (Abb. C-5.3 – C-5.6).

Des Weiteren zeigt der Branchenvergleich einige Auffälligkeiten, auf die im Folgenden näher eingegangen wird (Abb. 4.3.3.3).

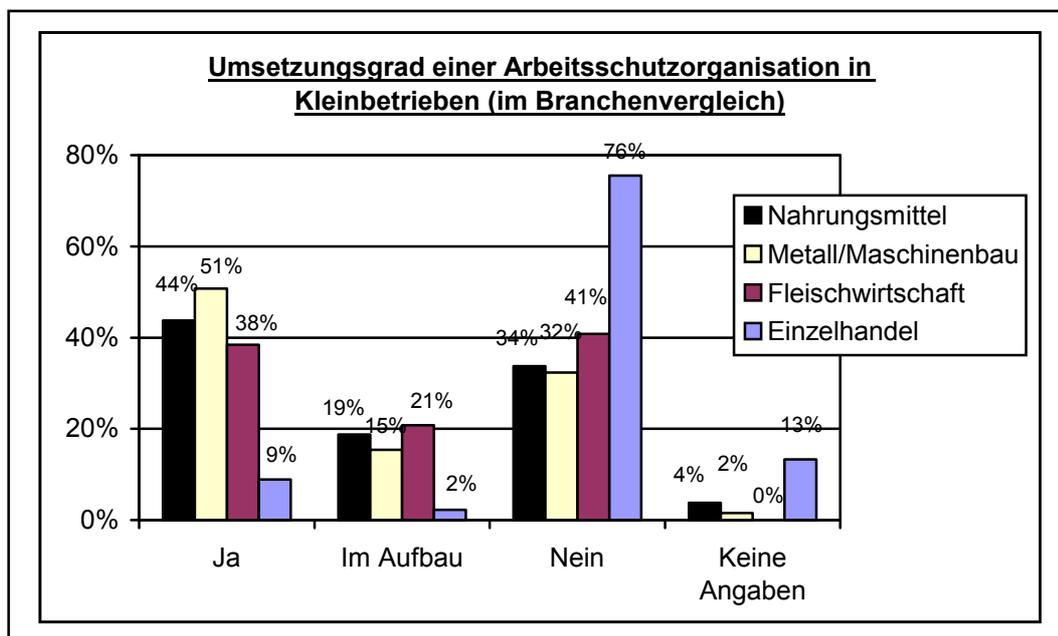


Abb. 4.3.3.3: Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation in Kleinbetrieben (im Branchenvergleich)

Vor allem bei den Betrieben mit 1 bis 49 Beschäftigten der Einzelhandelsbranche besteht ein besonders hoher Handlungsbedarf bezüglich der Einrichtung einer Organisation für den Arbeits- und Gesundheitsschutz, da 76% dieser Betriebe die Frage nach dem Vorhandensein einer solchen Organisation verneinten. Bei den Branchen Metall/Maschinenbau, Nahrungsmittel und Fleischwirtschaft sind die Angaben zu dieser Antwortmöglichkeit zwischen 32% und 41% gestreut. Nennenswert ist in diesem Zusammenhang gleichfalls, dass 13% der Klein- und Kleinstbetriebe des Einzelhandels keine Angaben machten. Bei diesen Betrieben liegt die Vermutung nahe, dass die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ebenfalls noch nicht sehr weit vorangeschritten war. Ergänzt werden diese empirischen Ergebnisse zur Arbeitsschutzorganisation durch die Feststellung, dass die Prozentwerte für die Antwortkategorie „die Organisation wird zur Zeit aufgebaut“ relativ gering sind. Bei den mittelgroßen Betrieben der Nahrungsmittelbranche findet sich der maximale Wert von 24% für diese Antwortmöglichkeit (vgl. Anhang C-5, Abb. C-5.4).

Insgesamt zeigt die Analyse, dass Anforderungen, die in Mittel- und Großbetrieben auf Grund der strukturellen Gegebenheiten relativ häufig umgesetzt wurden, Klein- und Kleinstbetriebe anscheinend vor erhebliche Probleme stellen. Auf Grund dieser Resultate drängt sich die Frage auf, inwieweit Klein- und vornehmlich Kleinstbetriebe mit den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen überhaupt in der Lage sind, die anspruchsvollen Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes in die betriebliche Praxis umzusetzen.

Auf die Frage, ob durchgeführte Maßnahmen des Arbeitsschutzes auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und erforderlichenfalls an sich ändernde Verhältnisse angepasst wurden, gaben 81% aller antwortenden Betriebe eine positive Auskunft (Abb. 4.3.3.4).

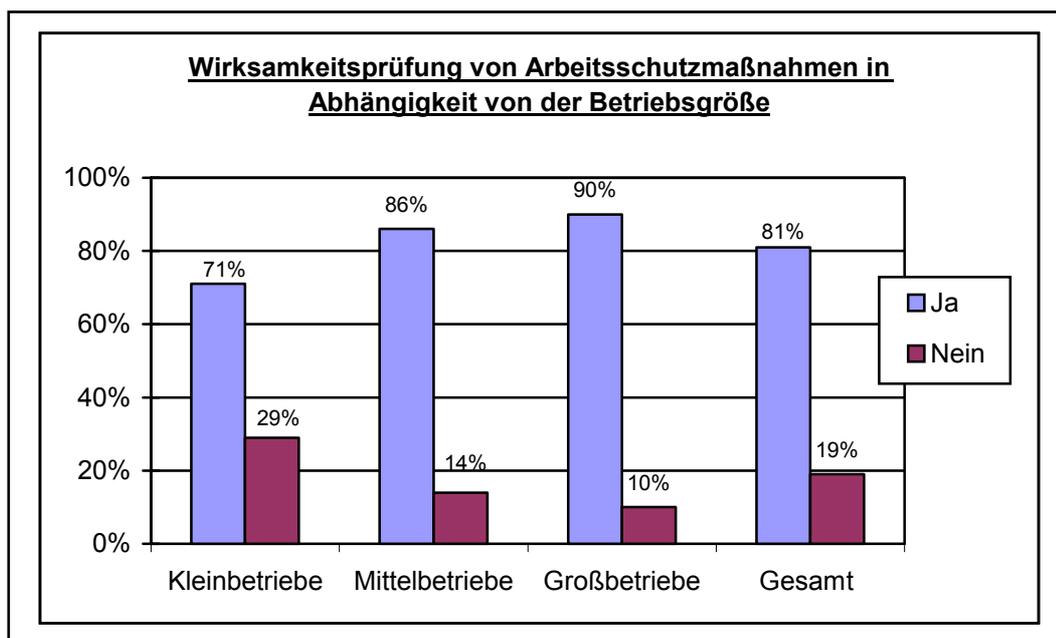


Abb. 4.3.3.4: Wirksamkeitsprüfung von Arbeitsschutzmaßnahmen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Dieser recht hohe Durchschnittswert erfährt eine Relativierung durch die Betrachtung nach Betriebsgrößenklassen, welche erneut einen Einfluss auf das Antwortverhalten der Betriebe erkennen lässt. Während 90% der Großbetriebe kontrollierten, ob von ihnen eingeleitete Arbeitsschutzmaßnahmen ihre Wirkungen entfalteten, sank der Anteil bei den Mittelbetrieben auf 86% ab. In

Kleinbetrieben wurde nicht ganz so häufig die Notwendigkeit gesehen, sich mit den Erfolgen respektive Misserfolgen des Arbeitsschutzhandelns auseinander zu setzen (71%).

Bei einer genaueren Betrachtung der Branchen finden sich hingegen bedeutendere Unterschiede bezüglich der Wirksamkeitsprüfung von Arbeitsschutzmaßnahmen. Ähnlich wie bei der eingangs beschriebenen Fragestellung zur Einrichtung einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation, sind bei den Kleinbetrieben des Einzelhandels die größten Defizite hinsichtlich der Durchführung von Wirksamkeitskontrollen zu verzeichnen (Abb. 4.3.3.5).

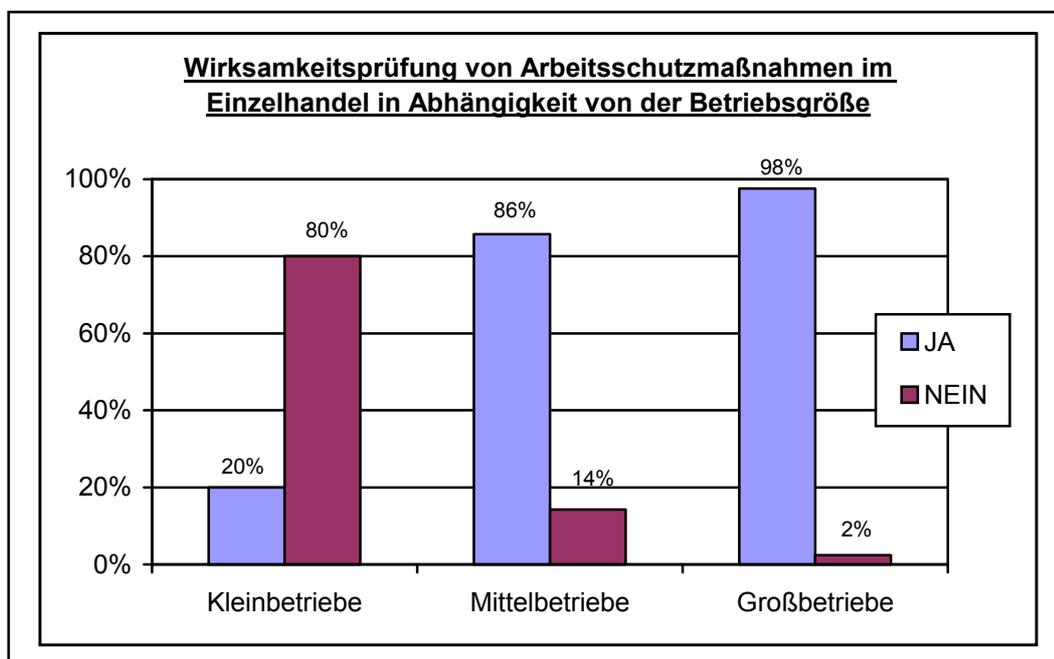


Abb. 4.3.3.5: Wirksamkeitsprüfung von Arbeitsschutzmaßnahmen im Einzelhandel in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Diese Ergebnisse verdeutlichen zum einen die Verflechtungen der einzelnen rechtlichen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes miteinander: Eine unzureichende Arbeitsschutzorganisation wirkte sich unmittelbar auf die betrieblichen Handlungen im Bereich des Arbeitsschutzes – im untersuchten Fall auf die Wirksamkeitsprüfungen von Arbeitsschutzmaßnahmen – aus. Zum anderen heben diese Ergebnisse die Schlüsselfunktion einer funktionierenden Arbeitsschutzorganisation für das weitere Vorgehen im Arbeits- und Gesundheitsschutz hervor.

Schließlich wurden im Themenfeld „Grundpflichten des Arbeitgebers“ die im Gesetz normierten Organisationspflichten untersucht, wonach der Arbeitgeber Vorkehrungen zu treffen hat, um die Beschäftigten an Arbeitsschutzmaßnahmen zu beteiligen (Abb. 4.3.3.6).

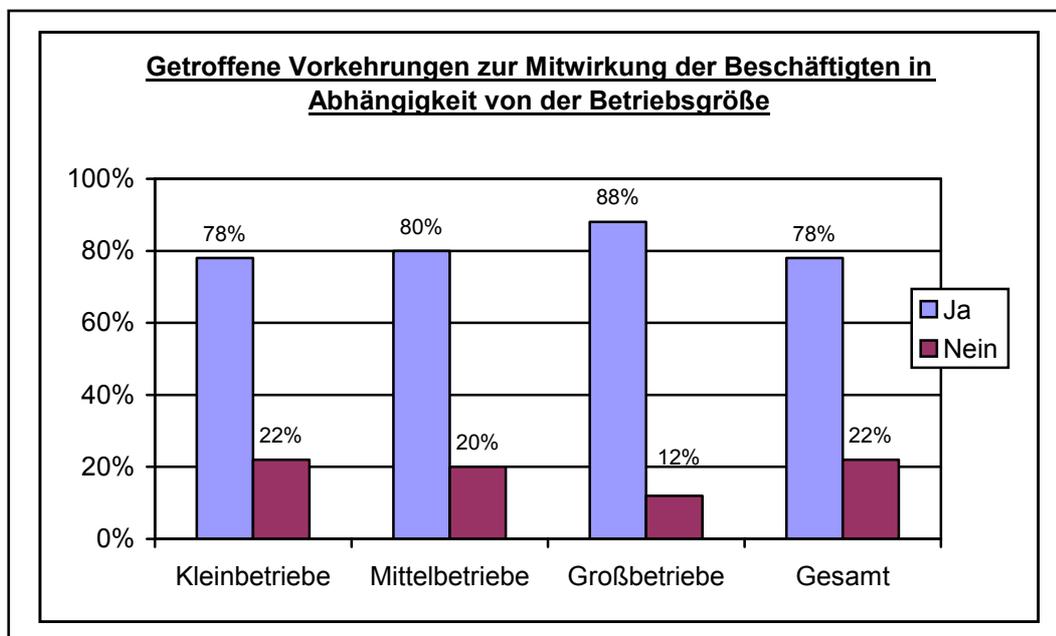


Abb. 4.3.3.6: Getroffene Vorkehrungen zur Mitwirkung der Beschäftigten in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Auffällig ist bei der Analyse der Ergebnisse zu dieser Fragestellung, dass 78% der antwortenden Betriebe ihrer Organisationspflicht nachkamen, wobei sich bei einer Größenklassendifferenzierung keine allzu großen Unterschiede ergeben (Kleinbetriebe 78%, Mittelbetriebe 80% und Großbetriebe 88%). Im vermeintlichen Gegensatz dazu steht allerdings das im Kapitel 4.3.1 ermittelte Ergebnis, wonach durchschnittlich nur 45% der Betriebe anlässlich der Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes ihre Beschäftigten über deren Mitwirkungspflichten informiert hatten. Eine Erklärung hierfür ist möglicherweise einerseits darin zu sehen, dass die Betriebe neben der Information auch noch andere Vorkehrungen zur Beteiligung der Beschäftigten getroffen hatten. Andererseits kann es sein, dass die Arbeitgeber die vom Gesetz intendierten neuartigen Impulse zur Partizipation der Beschäftigten in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes nicht im gebotenen Maße erkannt hatten bzw. die bestehenden Vorkehrungen als ausreichend ansahen.

Die zusammenfassende Auswertung der Analyseergebnisse zum Themenfeld „Grundpflichten des Arbeitgebers“ lässt folgende Schlussfolgerungen zu: Vor allem bei den Kleinbetrieben besteht noch ein erhebliches Missverhältnis zwischen den Anforderungen von Arbeitsschutzbestimmungen und deren Einhaltung und somit ein hoher Handlungsbedarf, um den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz gesetzeskonform zu organisieren. Diese Betriebsgrößenklasse bedarf besonderer Aufmerksamkeit und Unterstützung bei der Umsetzung arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften. Ferner verdeutlichen die aufgedeckten Defizite, dass ohne eine rational funktionierende Handlungsorganisation eine ordnungsgemäße Umsetzung der vielfältigen Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes nur unzulänglich beziehungsweise gar nicht zu realisieren ist. Außerdem kann festgehalten werden, dass in denjenigen Betrieben, die sich nicht mit der rechtlich geforderten Wirksamkeitsprüfung von Arbeitsschutzmaßnahmen auseinandersetzen, ein wesentliches Element innerhalb des vom Arbeitsschutzgesetz beabsichtigten fortlaufenden Prozesses zur Erhöhung des Niveaus im Arbeits- und Gesundheitsschutz fehlt und dadurch die Zielsetzung des Gesetzes nicht verfolgt werden kann.

Beurteilung der Arbeitsbedingungen und Dokumentation

Die Themenfelder „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“ und „Dokumentation“ erforschen den Umsetzungsstand der Grundforderungen des Arbeitsschutzgesetzes in den §§ 5 und 6. Der Arbeitgeber hat danach die sich aus den Arbeitsbedingungen ergebenden Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu beurteilen und adäquate Arbeitsschutzmaßnahmen festzulegen. Zur Förderung einer systematischen Vorgehensweise und zur Erhöhung der Transparenz sind die Ergebnisse dieser Handlungen zu dokumentieren. Über diese Bestandsaufnahme hinausgehend sind weitere Fragestellungen zur Organisation und Durchführung der Gefährdungsbeurteilung und im Speziellen zu den Beweggründen, warum möglicherweise im jeweiligen Betrieb keine Gefährdungsbeurteilung erstellt und dokumentiert wurde, erforderlich. Durch diese weitergehenden Fragestellungen

gen wird ein realistisches Gesamtbild hinsichtlich der Implementationspraxis zur Gefährdungsbeurteilung in den untersuchten Branchen und Betriebsgrößenklassen möglich.

Unter Berücksichtigung aller vorliegenden Fragebögen stellt sich die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes in Bezug auf die Gefährdungsbeurteilung als zentrales Präventionsinstrumentarium des Arbeitsschutzes wie folgt dar (Abb. 4.3.3.7).

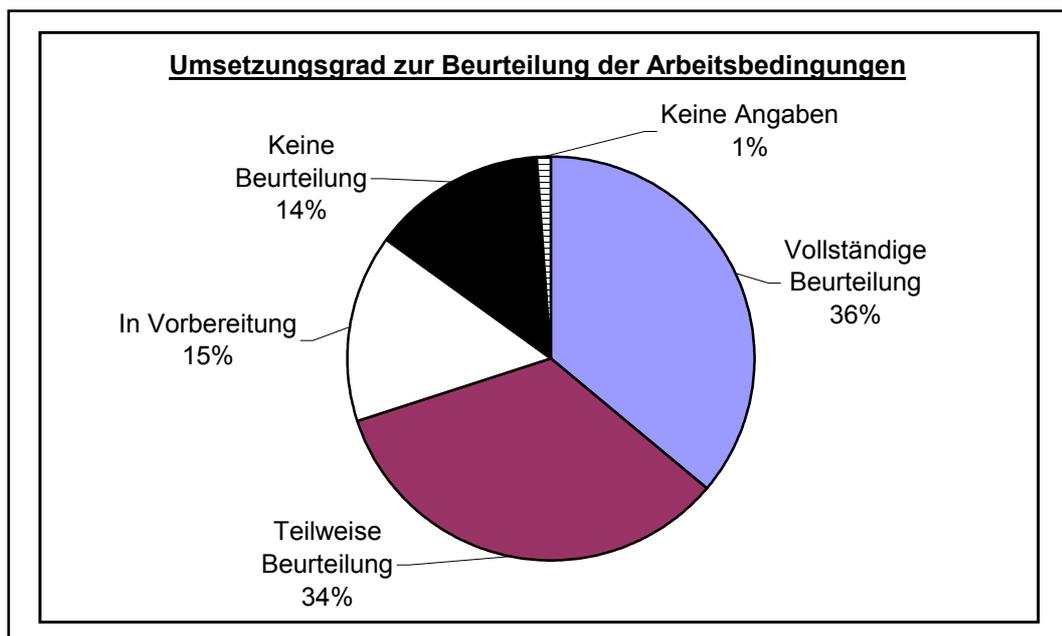


Abb. 4.3.3.7: Umsetzungsgrad zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen

Die überwiegende Mehrheit der Betriebe (70%) verfügte zum Zeitpunkt der Befragung über eine vollständig (36%) beziehungsweise zumindest teilweise (34%) durchgeführte Gefährdungsbeurteilung. 15% der Betriebe bereiteten die Realisierung vor. Nur 14% der Betriebe gaben an, auch mit den Vorbereitungen zur Durchführung der Beurteilung der Arbeitsbedingungen noch nicht begonnen zu haben.

Eine Feinbetrachtung nach Klein-, Mittel- und Großbetrieben erbringt einige weitere, aufschlussreiche Detailergebnisse (Abb. 4.3.3.8). Während Großbetriebe die Gefährdungsbeurteilung zu 49% vollständig durchgeführt hatten, sank der Anteil bei den mittelgroßen Betrieben auf 38% und bei den Kleinbetrieben auf 26% ab. Darüber hinaus lässt sich aus der graphischen Darstel-

lung eine weitere Tendenz bei der Antwortmöglichkeit „es liegt für Teilbereiche eine Beurteilung vor“ ablesen. Demnach hatten 41% aller Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten (Großbetriebe), 37% der Betriebe mit 49 bis 250 Beschäftigten (Mittelbetriebe) und 29% der Betriebe mit weniger als 49 Beschäftigten (Kleinbetriebe) die Gefährdungsbeurteilung teilweise erstellt. Außerdem ist erkennbar, dass sich fast jeder fünfte Klein- und Mittelbetrieb (18% der Kleinbetriebe, 17% der Mittelbetriebe) zum Zeitpunkt der Durchführung der Untersuchung in der Vorbereitungsphase befand. Das Negativergebnis hinsichtlich des Vorhandenseins einer Gefährdungsbeurteilung ist in der Betriebsgrößenklasse der Kleinbetriebe mit 27% am größten.

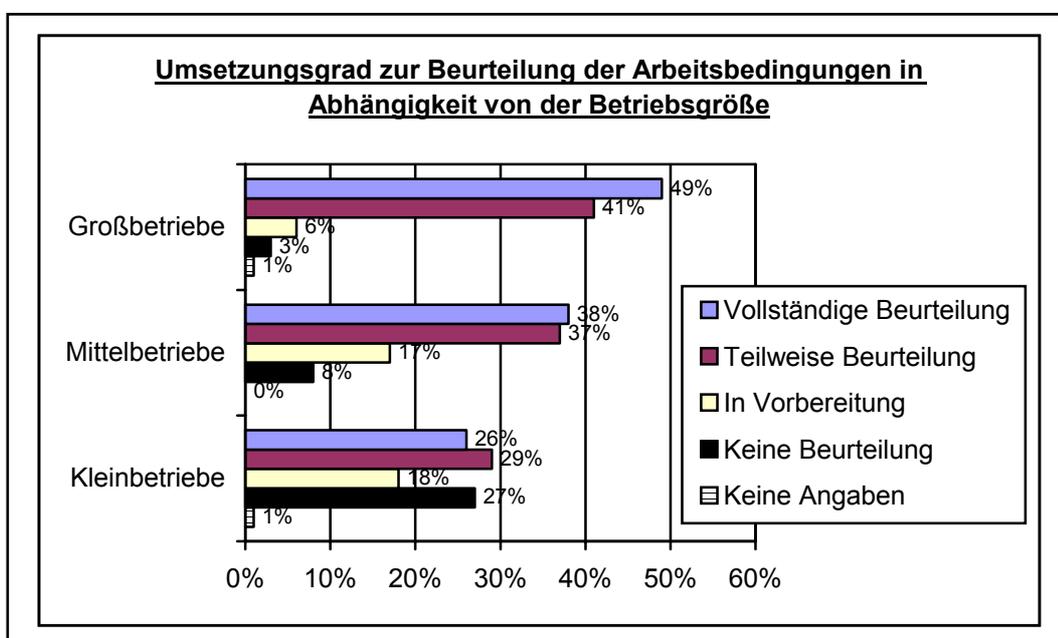


Abb. 4.3.3.8: Umsetzungsgrad zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Die branchenbezogene Auswertung hinsichtlich des Umsetzungsstandes der Gefährdungsbeurteilung bei Kleinbetrieben weist insbesondere aus, dass 84% der Kleinbetriebe der Einzelhandelsbranche die gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllt hatten (Abb. 4.3.3.9). Im Gegensatz dazu blieben die Angaben bei den Branchen Metall/Maschinenbau, Nahrungsmittel und Fleischwirtschaft zu dieser Merkmalsausprägung jeweils unter 20%.

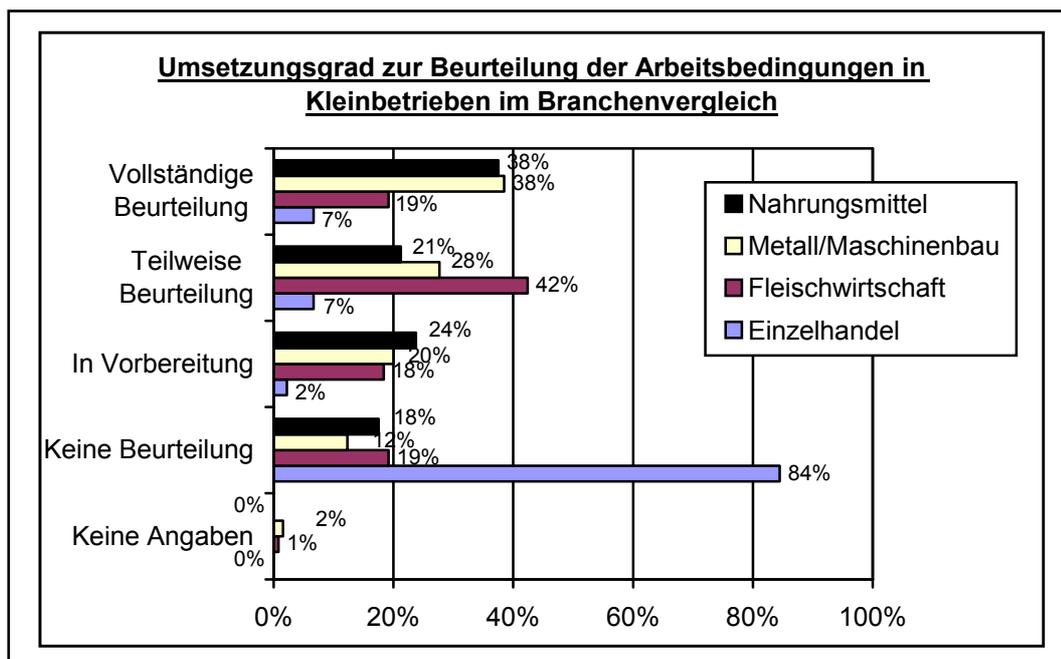


Abb. 4.3.3.9: Umsetzungsgrad zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen in Kleinbetrieben im Branchenvergleich

Obwohl die Betriebe mit 1 bis 10 Beschäftigten im Allgemeinen durch das Arbeitsschutzgesetz nicht zur Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung verpflichtet sind, ist positiv hervorzuheben, dass gemäß dem Befragungsergebnis zirka 9% der Betriebe dennoch eine vollständige und zirka 22% eine Dokumentation für Teilbereiche angelegt hatten. Weitere 16% dieser Betriebe gaben an, dass sie mit den Vorbereitungen zur Dokumentation begonnen hatten. Demgemäß hatten etwas mehr als die Hälfte der Betriebe (zirka 51%) keine Dokumentation angefertigt.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die betriebliche Praxis der Organisation und Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen. Dabei basieren diese Auswertungen auf dem Datenmaterial derjenigen Betriebe, die bei der vorangegangenen Fragestellung angaben, eine vollständige Gefährdungsbeurteilung oder zumindest eine für Teilbereiche erstellt zu haben.

Nach dem Gesetzestext obliegt dem Arbeitgeber die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen. Im Rahmen der Delegation von Verantwortung kann der Arbeitgeber diese Aufgabe an betriebliche Vorgesetzte übertragen. Die Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen zählt für die Fachkräfte für Arbeitssicherheit und die Betriebsärzte nicht zu den rechtlichen Verpflichtungen ge-

mäß dem Arbeitssicherheitsgesetz. Vielmehr haben diese Funktionsträger im Arbeitsschutz den Arbeitgeber bei der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung zu beraten und ihr Expertenwissen in den Prozess der Gefährdungsbeurteilung einzubringen.

Die betriebliche Realität hinsichtlich der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung spiegelt sich in den Ergebnissen der empirischen Untersuchung wider (Abb. 4.3.3.10).

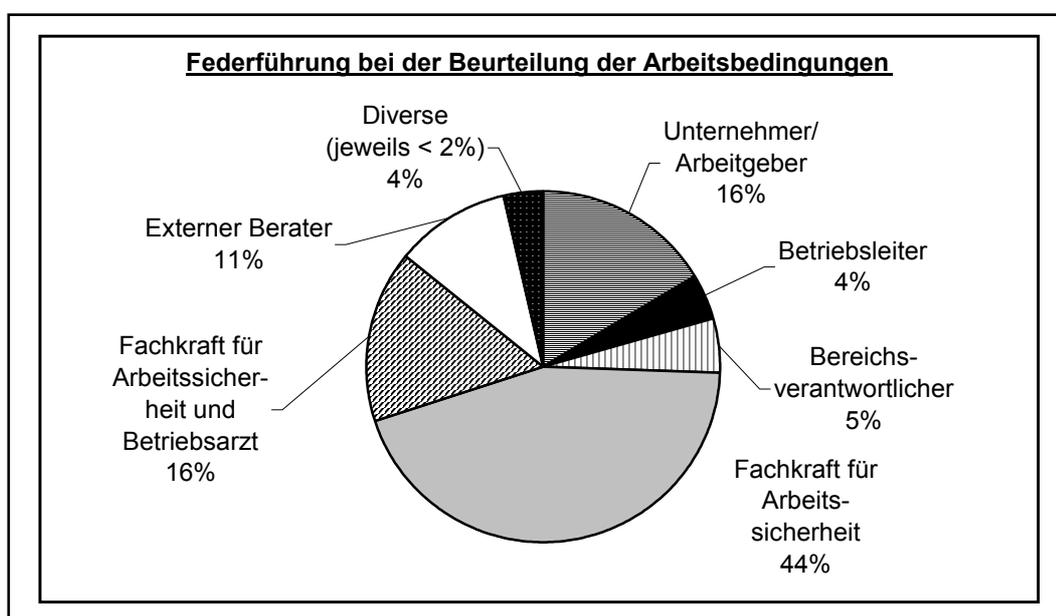


Abb. 4.3.3.10: Federführung bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen

Aus der Projektion ist ersichtlich, dass in nur 16% der Fälle die federführende Durchführung der Gefährdungsbeurteilung bei den Arbeitgebern als originären Adressaten dieser Arbeitsschutzvorschrift lag. Seltener wurde die Realisierung der Gefährdungsbeurteilung von weiteren Akteuren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (u.a. Betriebsleiter, Qualitätsmanagementbeauftragter) geleitet. Entgegen der gesetzlich vorgeschriebenen Rollenzuteilung wurde in fast der Hälfte der Betriebe (44%) die Gefährdungsbeurteilung federführend von Fachkräften für Arbeitssicherheit durchgeführt. In 16% der Betriebe kooperierten Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte und leiteten gemeinsam die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung. In weiteren 11% der Betriebe wurde die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung an einen

externen Berater - beispielsweise einen überbetrieblichen sicherheitstechnischen Dienst - vergeben.

Durch diese Ergebnisse wird nicht zuletzt die Bedeutsamkeit einer sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung für die Betriebe besonders unterstrichen. Ein Arbeitgeber, der selbst oftmals nicht über die für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung unerlässlichen fachlichen Kompetenzen verfügt, überträgt diese Aufgabe auf die von ihm bestellten Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte. Im Umkehrschluss bedeutet diese Methode, dass diejenigen Betriebe, die nicht sicherheitstechnisch und betriebsärztlich betreut werden, auch höchstwahrscheinlich Probleme mit dieser anspruchsvollen Grundforderung des Arbeitsschutzgesetzes haben, beziehungsweise sich möglicherweise nicht mit dieser Thematik auseinandersetzen.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Gefährdungsbeurteilungen in den Betrieben wurde auch der Frage nachgegangen, welche inner- und außerbetrieblichen Funktionsträger im Arbeitsschutz bei dieser Aufgabe außer dem Federführenden noch mitgewirkt hatten (Abb. 4.3.3.11).

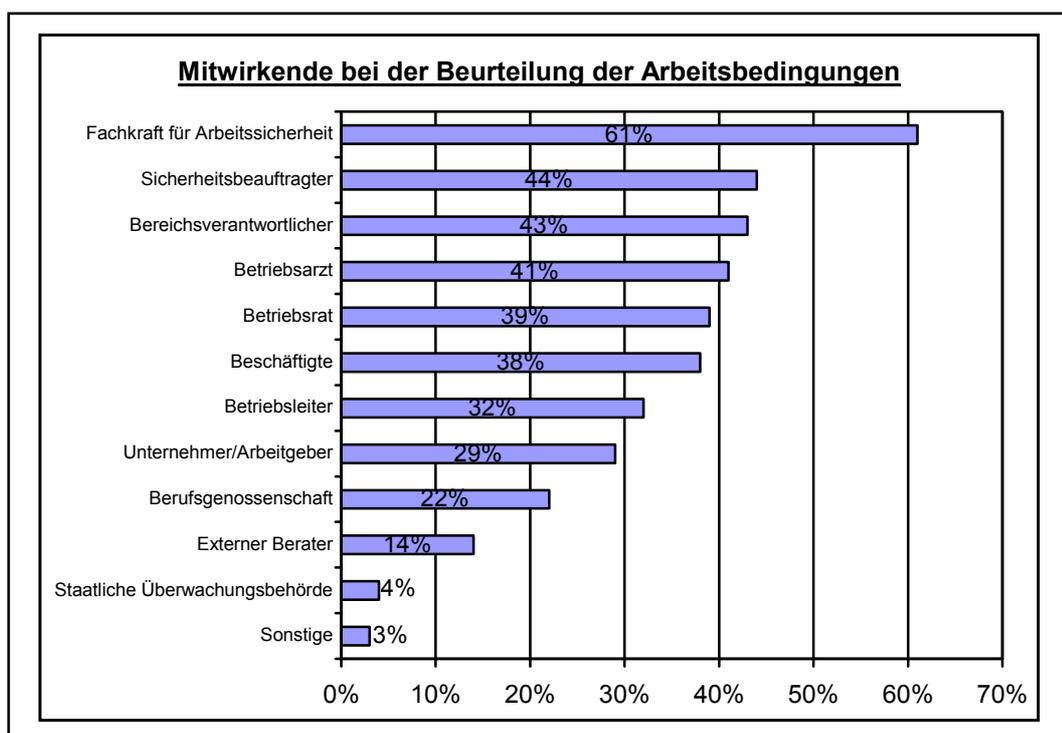


Abb. 4.3.3.11: Mitwirkende bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen

Am häufigsten wurden die Fachkräfte für Arbeitssicherheit genannt (61%). 44% nannten die Sicherheitsbeauftragten, 43% den jeweiligen Bereichsverantwortlichen im Betrieb. Obwohl das Arbeitssicherheitsgesetz gleichermaßen Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte verpflichtet, den Arbeitgeber bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen zu beraten, waren bei den untersuchten Betrieben nur in 41% Betriebsärzte in diese Aufgabe eingebunden. Ähnlich niedrige Werte konnten auch für die Betriebsräte (39%) und die Beschäftigten (38%) festgestellt werden. Neben der geringen Einbindung der Beschäftigten beziehungsweise deren Vertretungen ist insbesondere auch die geringe Beteiligung von Betriebsärzten bemerkenswert, da so für die Mehrzahl der Gefährdungsbeurteilungen arbeitsmedizinische Kompetenzen ungenutzt blieben. Bei den außerbetrieblichen Arbeitsschutzakteuren ist bemerkenswert, dass die jeweils zuständigen Berufsgenossenschaften in fast einem Viertel der Betriebe (22%) Hilfestellung zur Gefährdungsbeurteilung geleistet hatten. Im Gegensatz dazu sind die Angaben für die staatlichen Arbeitsschutzbehörden mit 4% äußerst gering.

In dieser Forschungsarbeit wurde weiterhin untersucht, welche der relevanten Gefährdungen und Belastungen im Rahmen der Beurteilung der Arbeitsbedingungen von den Betrieben berücksichtigt wurden. Dafür erfolgte die Befragung und Auswertung mit Hilfe der Zusammenstellung der einschlägigen Gefährdungs- und Belastungsarten (vgl. Kap. 2.2.1.2).

Die Auswertung der Erhebung zeigt, dass der Schwerpunkt bei den von den Betrieben aus diesem Gefährdungsspektrum näher betrachteten Gefährdungen und Belastungen offensichtlich bei den traditionellen Gefährdungen lag.

Bezogen auf alle Betriebsgrößen stand der Gefährdungsfaktor „Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätte bzw. des Arbeitsplatzes“ an erster Stelle (86%). Weiterhin dominierten physikalische Einwirkungen (z.B. Lärm; 86%), chemische Einwirkungen (z.B. gefährliche Stoffe; 69%) sowie Gefährdungen im Zusammenhang mit der Gestaltung und dem Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit (69%). Wie die Zahlen zudem verdeutlichen, wurde das

Instrument der Gefährdungsbeurteilung dagegen kaum bei den Gestaltungsmaßnahmen bezüglich Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen etc. eingesetzt (40%). Wegen der präventiven Potentiale solch vorausschauender Gefährdungsbeurteilungen sollten hier verstärkt Initiativen ansetzen, um die Gefährdungsbeurteilung sinnvoll und effizient in diese Planungsprozesse zu integrieren. Abgesehen von Gefährdungen durch biologische Einwirkungen (z.B. Bakterien) - die naturgemäß nicht in allen untersuchten Branchen beziehungsweise Betrieben relevant sind - standen die psychischen Belastungen mit nur 32% an letzter Stelle. Dass die Betrachtung der psychischen Belastungen von zirka zwei Drittel der Betriebe vernachlässigt wurde, kann unter anderem damit begründet sein, dass die Betriebe Probleme vor allem hinsichtlich des Erkennens und Bewertens dieser nicht beziehungsweise nur schwach normierten psychischen Belastungsfaktoren hatten.

Die differenzierte Betrachtung nach den Größenordnungen der Betriebe zeigt, dass die Prozentwerte für alle untersuchten Gefährdungsfaktoren tendenziell von den Kleinbetrieben zu den Großbetrieben anstiegen. Am deutlichsten ist die Tendenz auch hier festzustellen für die Gefährdungsfaktoren

- Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken,
- Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten und
- psychische Belastungen (z.B. durch Arbeitsorganisation, Arbeitstätigkeit).

Am ausgeprägtesten - und noch dazu auf sehr geringem Niveau - ist dieser abnehmende Trend bei den psychischen Belastungen (Kleinbetriebe 19%, Mittelbetriebe 30%, Großbetriebe 47%).

Eine Betrachtung nach Branchen ergibt nur wenige signifikante Unterschiede. Auffällig ist hier, dass die absoluten Zahlen der Branchen Metall- und Maschinenbau, Fleischwirtschaft und Nahrungsmittel für die meisten Gefährdungsfaktoren eine branchenübergreifende Tendenz zeigen. Für die Branche Einzelhandel sind die ermittelten Daten jedoch tendenziell deutlich niedriger. Die detaillierten Ergebnisse sind im Anhang C-6 aufgeführt.

Die Ergebnisse zeigen, dass in Bezug auf die Vollständigkeit und Qualität von Gefährdungsbeurteilungen deutlicher Handlungsbedarf besteht. Als ein wesentliches Fazit ist hervorzuheben, dass in den meisten Betrieben und hier vornehmlich in den Kleinbetrieben sowie etwas verstärkt in den Betrieben des Einzelhandels vor allem die psychischen Belastungen bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen ausgeblendet wurden.

Weitere Gründe, neben den bereits genannten, liegen möglicherweise im mangelnden Problembewusstsein beziehungsweise in Qualifizierungsdefiziten bei den betrieblichen Akteuren. Schwierigkeiten bei der Auswahl eines geeigneten Verfahrens aus der Vielzahl der Verfahren für die Ermittlung, Beurteilung und Gestaltung psychisch beeinträchtigender Arbeitsbedingungen kommen als weiterer Grund in Betracht. Hierbei ist zu beachten, dass sich die psychischen Belastungen durch multifaktorielle Ursachen auszeichnen. Einfache Ursache-Wirkungsbeziehungen wie bei den klassischen Gefährdungen fehlen und erschweren den Zugang der Prävention. Da andererseits in der heutigen Arbeitswelt psychische Belastungsfaktoren wie Angst vor Arbeitsplatzverlust, hoher Termindruck, Zunahme der Arbeitsintensität sowie des Anforderungs- und Verantwortungsdruckes in den Vordergrund treten, besteht für dieses Problemfeld offensichtlich ein prioritärer Handlungsbedarf. Es gilt daher eine wirksame Handlungsstrategie für den Umgang mit der Thematik der psychischen Belastungen am Arbeitsplatz zu entwickeln, um gesunde Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu fördern. Ziel sollte es hierbei sein, praktikable Methoden aufzuzeigen, mit deren Hilfe psychische Fehlbelastungen ermittelt, bewertet und geeignete Präventionsmaßnahmen abgeleitet und sinnvoll auf die betrieblichen Verhältnisse übertragen werden können. Weitere Maßnahmen, wie die Beratung und gegebenenfalls Schulung der betrieblichen Akteure auf dem Gebiet der psychischen Belastungen und damit dem Erkennen psychischer Gefährdungsfaktoren, stellen wichtige Voraussetzungen für die Bewältigung dieser Thematik dar. Dies kann zum Beispiel durch arbeitspsychologisch ausgebildete bzw. geschulte Akteure auf überbetrieblicher Ebene vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist es daher von zentraler Bedeutung, dass die Aufsichtspersonen der Arbeitsschutzinstitutionen für diese Aufgabe mit der entsprechenden Wissens-

kompetenz ausgestattet werden, um die Aufgabenfelder Informieren, Beraten und Überwachen qualifiziert wahrnehmen zu können.

Da zirka 30% der Betriebe angaben, fünf Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes noch keinen Zugang zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen gefunden zu haben, stellt sich die Frage nach den hierfür ausschlaggebenden Gründen (Abb. 4.3.3.12). Auch bei dieser Fragestellung waren Mehrfachantworten möglich, wobei den Befragten auch die Möglichkeit gegeben wurde, weitere Hinderungsgründe auf dem Fragebogen anzuführen.

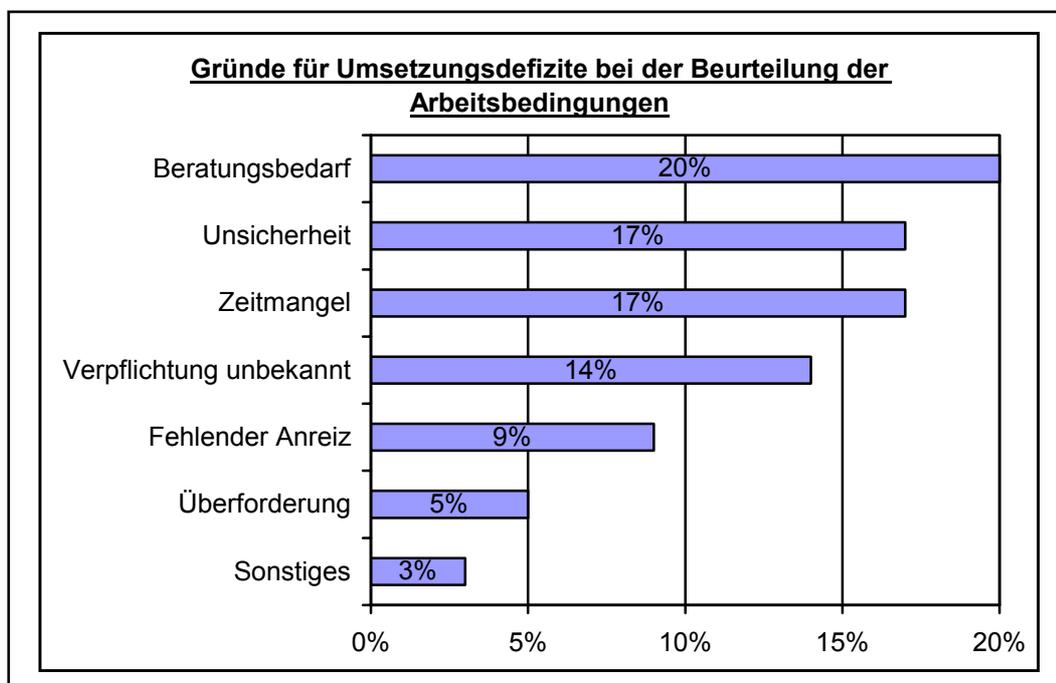


Abb. 4.3.3.12: Gründe für Umsetzungsdefizite bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen

Entsprechend den ermittelten Ergebnissen stand bei denjenigen Betrieben, die keine Gefährdungsbeurteilung erarbeitet hatten, der Beratungsbedarf als Hinderungsgrund im Vordergrund (20%). In fast jedem fünften dieser Betriebe (17%) begründeten sich die Vollzugsdefizite mit Unsicherheiten über die genaue Vorgehensweise und den Umfang der Gefährdungsbeurteilung. Dies ist vermutlich mit der neuartigen Regelungsphilosophie des Arbeitsschutzgesetzes zu erklären. Das Arbeitsschutzgesetz regelt bewusst nicht, wie der Arbeitgeber die Beurteilung der Arbeitsbedingungen durchzuführen hat und

fordert die Motivation und Eigeninitiative des Arbeitgebers. Die Beschränkung der Rechtssetzung auf die Vorgabe von Schutzziele soll nach dem Arbeitsschutzgesetz auch die Eigenverantwortlichkeit der Betriebe stärken und Raum für betriebsspezifische Lösungen ermöglichen. Aber auch Zeitprobleme wurden von den Betrieben geäußert (17%). Darüber hinaus zeigt die statistische Analyse des Datenmaterials, dass ein Teil der Betriebe (14%) die gesetzliche Verpflichtung zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen gar nicht wahrgenommen hat und dementsprechend Informationsdefizite zum Arbeitsschutzgesetz bestanden.

Hervorzuheben ist, dass fast 10% der Betriebe Anreize für die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen fehlten. Positive Effekte des Arbeitsschutzes, wie ein störungsfreier Betriebsablauf und damit einhergehende Produktivitätssteigerungen sowie Kosteneinsparungen, wurden von den Betrieben anscheinend nicht genug gesehen. Davon ausgehend, dass sich in den Betrieben nur unzureichende Eigeninteressen für die Durchführung der Präventionsmaßnahmen ausmachen lassen, ist auf einen Forschungsbericht der Bergischen Universität Wuppertal hinzuweisen¹²⁴. Mit diesem wurde untersucht, ob das gegenwärtig existierende System des Arbeitsschutzes in Deutschland wirtschaftliche Anreize enthält, die es für einen Betrieb ratsam erscheinen lassen, sich zum einen an die gesetzlichen Vorgaben zu halten (hier die Realisierung der Gefährdungsbeurteilung) und zum anderen darüber hinaus weitere Präventionsanstrengungen zu unternehmen. In der o. g. Studie werden Instrumente beschrieben, die geeignet erscheinen, um die von den Betrieben für erforderlich gehaltenen Anreize zur Erhöhung der Präventionsmaßnahmen zu setzen. In diesem Zusammenhang wird aufgezeigt, dass insbesondere die Einbeziehung kleiner Betriebe in ein wie auch immer geartetes Anreizsystem nicht gelingen kann, wenn ausschließlich bei den Ergebnissen der Prävention, also bei Unfall- und Krankenraten angesetzt wird. „Anreizsysteme, die auch den neuen generalpräventiven Ansatz des Arbeitsschutzes involvieren wollen, müssen daher von einer Ergebnisorientierung zu einer Belohnung von Anstrengungen übergehen. Dies ist bereits

¹²⁴ W. Krüger / D. Heß / P. Müller / K. Stegemann: Wirtschaftliche Anreize für betriebliche Maßnahmen zur Unfallverhütung und zur Verringerung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, Forschungsvorhaben Nr. F 1689, Endbericht, Wuppertal, 1999.

dadurch geboten, dass das Arbeitsschutzgesetz neben der Verhütung der Unfälle und Krankheiten nunmehr die Reduzierung der arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren verlangt. Es sind also die Arbeitsverhältnisse risikoärmer zu gestalten¹²⁵.

Als Resümee bleibt festzuhalten, dass die Gefährdungsbeurteilung mit nicht unwesentlicher zeitlicher Verzögerung in den Betrieben auf den Weg gebracht wurde. Darüber hinaus haben die Analysen offengelegt, dass die gesetzliche Bestimmung des § 5 ArbSchG vornehmlich in einem Teil der Klein- und Mittelbetriebe nur marginal gegriffen hat und konsequenterweise weitere Anstrengungen, vornehmlich auf Seiten der Betriebe unbedingt erforderlich sind, um die Umsetzungsprobleme zu verringern.

Aber auch für die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Berufsgenossenschaften ergeben sich neue Anforderungen. Sie haben die Betriebe bei der Erarbeitung von Gefährdungsbeurteilungen fachlich qualifiziert zu beraten und praktikable, branchenbezogene Handlungshilfen bereitzustellen. Hilfreich wären auch bewährte Praxisbeispiele, die sich auf die jeweiligen Betriebsbedingungen übertragen lassen. Hierzu ist anzumerken, dass es sich nach Erkenntnissen des Verfassers bei einem nicht unerheblichen Teil der Hilfsmittel, die den Betrieben bisher von externen Stellen empfohlen oder zur Verfügung gestellt wurden, um Checklisten für sicherheitstechnische Überprüfungen handelt. Mit diesen Listen wird nicht mehr als eine Momentaufnahme der zum Zeitpunkt der Überprüfung existierenden Sicherheitsmängel beziehungsweise Regelwidrigkeiten erstellt. Infolge dieser Einengung des Blickfeldes, sowohl auf einen bestimmten Zeitpunkt als auch auf offenkundige Sicherheitsmängel, können auch nur die Maßnahmen abgeleitet werden, die zur Wiederherstellung eines regelgerechten Zustandes erforderlich sind. Mit dem Ausfüllen solcher Checklisten kann die Beurteilung der Arbeitsbedingungen im Hinblick auf die mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen nicht als erbracht angesehen werden. Es handelt sich hierbei vielmehr um ohnehin regelmäßig erforderliche Überprüfungen von Beschaffenheitsanfor-

¹²⁵ W. Krüger: Finanzielle Präventionsanreize, 3. Internationaler Kongress über medizinisch-rechtliche Aspekte von Arbeitsunfällen, München, 1997.

derungen und Zuständen. Das Arbeitsschutzgesetz beabsichtigt mit der Beurteilung der Arbeitsbedingungen jedoch, die „Gefährlichkeit“ einer Arbeit grundsätzlich festzustellen. Hierfür sind weitergehende Handlungshilfen notwendig, die nicht nur einen Teil sondern alle einer Arbeit innewohnenden Gefährdungen antizipieren und hinsichtlich des Maßnahmenanfordernisses bewerten sowie daraus Schutzkonzepte einschließlich der erforderlichen Kontrollprozeduren ableiten. Für die Beurteilung der Arbeitsbedingungen mit derart weitergehenden Handlungshilfen bedarf es im Regelfall sicherlich eines Anstoßes von außen, also vorwiegend von den Arbeitsschutzbehörden und den Berufsgenossenschaften.

Außerdem können die Arbeitsschutzbehörden im Rahmen von Beratungsgesprächen darauf hinwirken, dass der Arbeitgeber beziehungsweise andere für den Arbeitsschutz verantwortliche Personen als Entscheidungsträger maßgeblicher als bisher bei der Erstellung der Gefährdungsbeurteilung einbezogen werden. Zusätzlich müssten die oben genannten Arbeitsschutzinstitutionen gegenüber den Betrieben hervorheben, dass ihre allgemeine Beratung nicht die konkrete Beratung durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und besonders durch Betriebsärzte sowie die Beteiligung der Beschäftigten als Erfahrungsträger ersetzen kann. Auch könnte auf der Grundlage der im Rahmen der Untersuchung gewonnenen Ergebnisse ein Methodeninventar primär zur Beratung und sekundär zur Überprüfung der Umsetzung der Forderungen des § 5 ArbSchG für die Aufsichtspersonen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger erarbeitet werden. Dies mit der Absicht, eine Beratung beziehungsweise Überprüfung zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen zum integralen Bestandteil einer jeden Betriebsbesichtigung zu machen. Besonders hilfreich ist es, Arbeitgeber und Vorgesetzte aus ureigenem Interesse an der Gefährdungsbeurteilung zu interessieren, da es letztendlich für eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes und somit für den betrieblichen Wertschöpfungsprozess entscheidend ist, die Gefährdungsbeurteilung als Führungs- und Leitungsinstrumentarium in die betrieblichen Abläufe systematisch zu integrieren.

Um die betriebliche Praxis der Gefährdungsbeurteilung und die damit einhergehende Einhaltung des Arbeitsschutzgesetzes möglichst umfassend bilanzieren und beurteilen zu können, wurde das Themenfeld „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“ durch das Themenfeld „Dokumentation“ vervollständigt. Ausgangspunkt war es festzustellen, welcher Erfüllungsstand zur Dokumentation von Gefährdungsbeurteilungen in den Betrieben erreicht wurde. In Abhängigkeit vom Vorliegen einer Dokumentation wurde außerdem erfragt, welche Bestandteile diese Dokumentation aufweist, beziehungsweise aus welchen Gründen die Verantwortlichen von der Erstellung abgehalten wurden.

Etwa zwei Drittel der Betriebe (67%) verfügten zum Zeitpunkt der Untersuchung über Unterlagen zur Gefährdungsbeurteilung (Abb. 4.3.3.13). Dabei zeigt die Aufschlüsselung dieser Quote, dass 31% der Betriebe die Gefährdungsbeurteilung vollständig dokumentiert hatten und zu 36% die Gefährdungsdokumentation zum Teil vorlag. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass in 17% der Betriebe keine Dokumentation vorlag. Der Befragung zufolge arbeiteten zum Zeitpunkt der Erhebung 14% an der Erstellung der Dokumente.

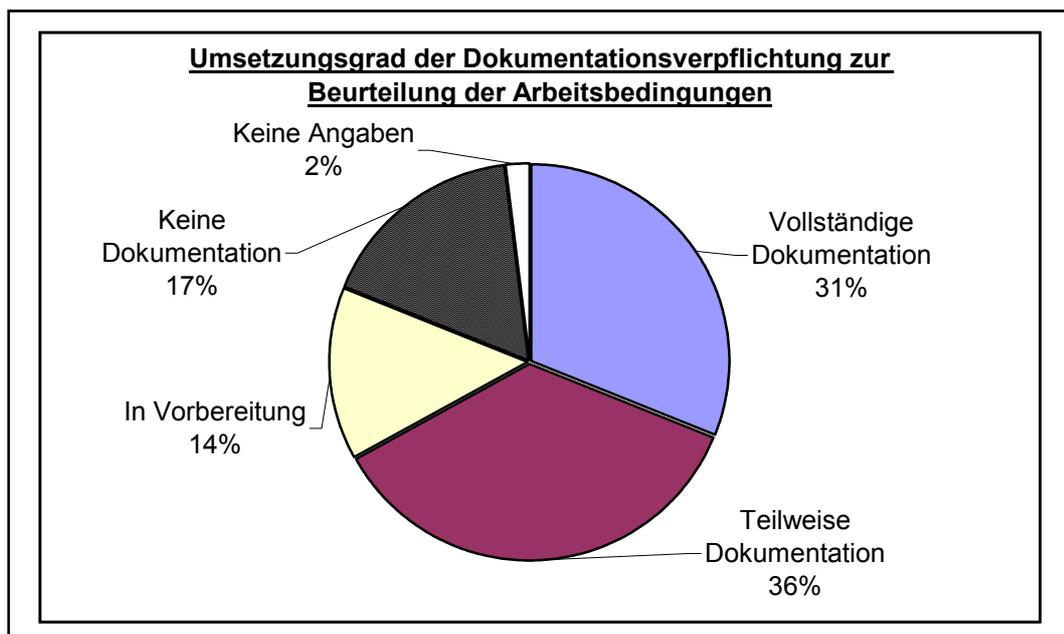


Abb. 4.3.3.13: Umsetzungsgrad der Dokumentationsverpflichtung zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen

Der Gesetzgeber schreibt den Betrieben in Bezug auf die Dokumentation der Gefährdungsbeurteilungen keine bestimmte Form vor. Dem gegenüber werden aber aus gesetzlicher Sicht Mindestanforderungen an den Inhalt der Dokumentation gestellt. Die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung, die festgelegten Arbeitsschutzmaßnahmen und das Ergebnis ihrer Überprüfung sind, gemäß § 6 Abs. 1 ArbSchG, unabdingbare inhaltliche Komponenten der Dokumentation. Gerade da das Arbeitsschutzgesetz Freiräume zur Gestaltung der Dokumentation einräumt, bietet es sich ferner an, die auf der Basis von anderen Rechtsvorschriften erstellten Dokumente mit den Unterlagen zur Gefährdungsbeurteilung zusammenzuführen und somit ein Dokumentationsystem aufzubauen. Die Fragestellung „Wie setzt sich die Dokumentation zusammen?“ impliziert demgemäß eine zweifache Zielsetzung. Die nachfolgende Abbildung 4.3.3.14 gibt einen Überblick über die Antwortverteilungen zu dieser Frage. Die angegebenen Prozentwerte beziehen sich dabei auf diejenigen Betriebe, welche die Gefährdungsbeurteilung vollständig oder zumindest teilweise dokumentiert hatten.

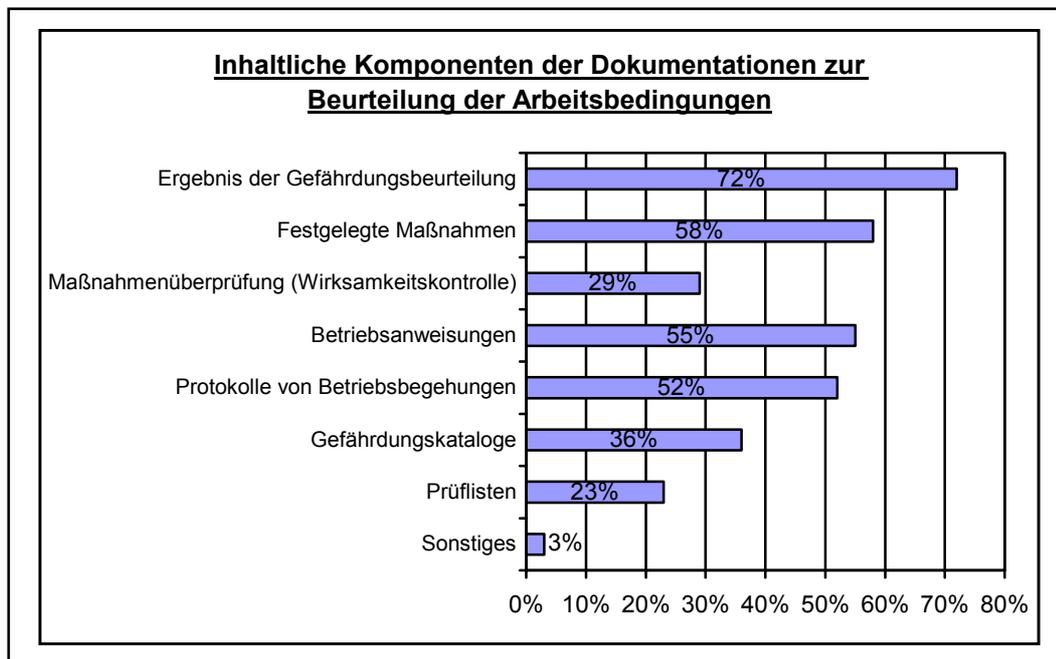


Abb. 4.3.3.14: Inhaltliche Komponenten der Dokumentationen zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen

Knapp drei Viertel (72%) der Betriebe gaben an, die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung zu dokumentieren. In gut der Hälfte der Betriebe (58%) wurden die auf Grund der Gefährdungsbeurteilung für notwendig erachteten

Arbeitsschutzmaßnahmen fixiert. Wesentlicher erscheint aber ein weiteres Ergebnis im Hinblick auf diejenigen Komponenten, welche die Gefährdungsbeurteilung als kontinuierlichen Verbesserungsprozess im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz charakterisieren. Die Befragung ergab, dass nur ungefähr jede dritte Dokumentation (29%) die Ergebnisse der Wirksamkeitsprüfungen von durchgeführten Arbeitsschutzmaßnahmen beinhaltet. Dieses Ergebnis kann als ein Indiz dafür angesehen werden, dass zwar Arbeitsschutzmaßnahmen festgelegt wurden, aber deren Realisierung noch nicht zum Abschluss gekommen ist und demzufolge weiterhin Handlungsbedarf besteht. In gut der Hälfte der Betriebe waren Betriebsanweisungen (55%) und Protokolle von Betriebsbegehungen durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte (52%) Bestandteile des Dokumentationssystems. Als weitere Komponenten zur Gefährdungsdokumentation wurden von den Betrieben Gefährdungskataloge der Berufsgenossenschaften (36%) und Prüflisten von Arbeitsmitteln (23%) genannt.

Inwieweit die beschriebenen Mindestanforderungen zur Gefährdungsdokumentation in Abhängigkeit von der Beschäftigtenanzahl in den Betrieben erfüllt wurden, ist aus der Abb. 4.3.3.15 zu entnehmen.

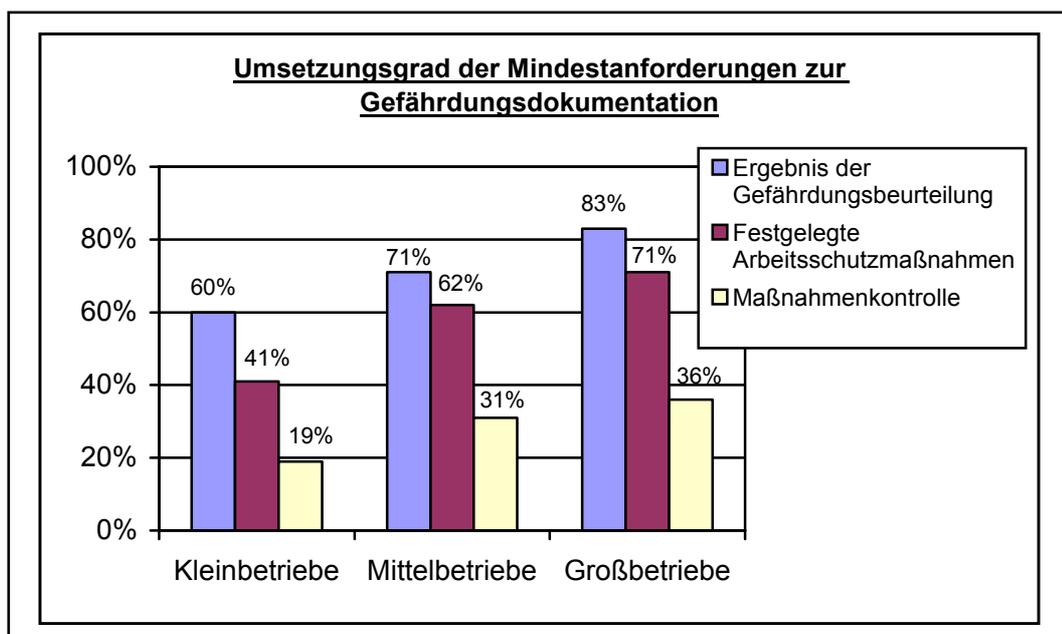


Abb. 4.3.3.15: Umsetzungsgrad der Mindestanforderungen zur Gefährdungsdokumentation

In 60% der Kleinbetriebe wurde das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung dokumentiert. In den Mittel- und Großbetrieben stieg der Anteil zu dieser Merkmalsausprägung auf 71% respektive 83% an. Beim Vergleich der anderen beiden Merkmalsausprägungen „Dokumentation der festgelegten Arbeitsschutzmaßnahmen“ und „Dokumentation der Wirksamkeitskontrolle“ fällt auf, dass über alle Betriebsgrößenklassen hinweg ungefähr doppelt so häufig die festgelegten Arbeitsschutzmaßnahmen dokumentiert wurden. Von daher bestätigt sich bei der Betriebsgrößendifferenzierung die Erkenntnis, dass die Dokumentation der Wirksamkeitskontrolle als eines der zentralen Elemente der Gefährdungsbeurteilung in einem beachtlichen Teil der Betriebe (noch) nicht umgesetzt wurde. Insofern kann festgestellt werden, dass den Anforderungen des § 6 ArbSchG nicht in vollem Umfang entsprochen wurde.

Im Rahmen der empirischen Untersuchung wurden die Betriebe auch danach befragt, warum sie soweit zutreffend ihrer Dokumentationsverpflichtung nicht nachgekommen sind. Die Befragung ergab, dass die Gründe für die Umsetzungshemmnisse durchaus unterschiedlich waren (Abb. 4.3.3.16).

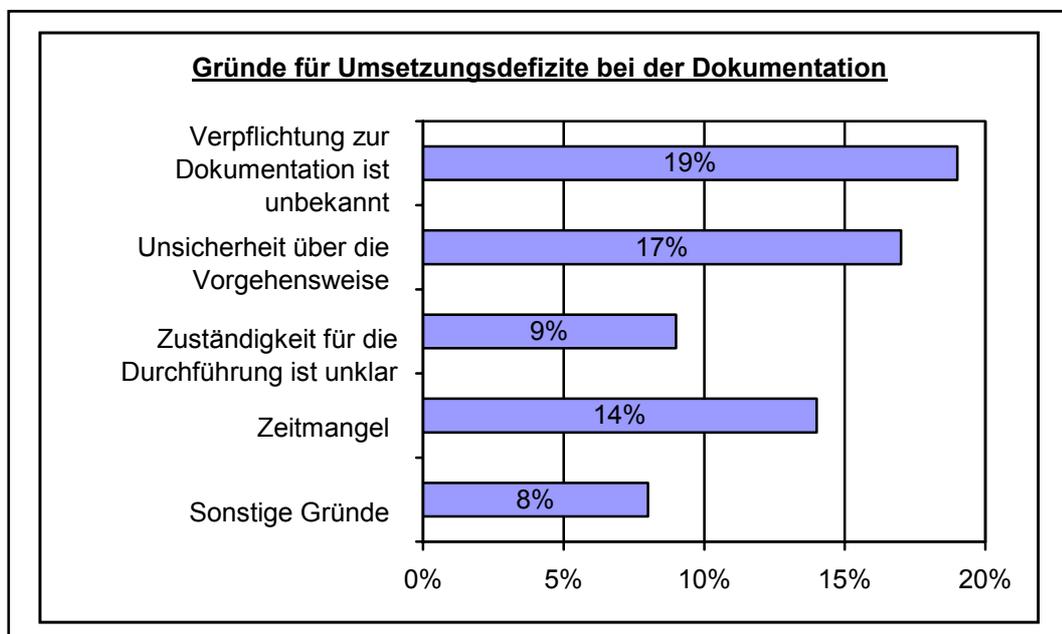


Abb. 4.3.3.16: Gründe für Umsetzungsdefizite bei der Dokumentation

Die Defizite begründeten sich danach vor allem in der mangelhaften Kenntnis der Dokumentationsverpflichtung (19%). In fast ebenso vielen Betrieben

(17%) bestanden Unsicherheiten, wie die Gefährdungsdokumentation erstellt werden soll. Häufig wurde auch darauf verwiesen, dass das zur Verfügung stehende Zeitbudget nicht ausreichte (14%). Etwas seltener wurde angeführt, dass die Zuständigkeiten für die Erstellung der Dokumentation noch nicht geklärt waren und somit organisatorische Probleme bestanden. Ferner gaben 8% der Betriebe sonstige Gründe an, wie beispielsweise den ihrer Auffassung nach unverhältnismäßig hohen Aufwand für die Erstellung der Gefährdungsdokumentation.

Für das Themenfeld „Dokumentation“ kann zusammenfassend festgehalten werden, dass auch die Anfertigung von Unterlagen für die Gefährdungsdokumentation für die Betriebe eine beträchtliche Herausforderung darstellt, welche gleichzeitig mit zum Teil ungeklärten Fragen zur praktischen Vorgehensweise einhergeht. Deutlich wird, dass die Betriebe auch bei dieser anspruchsvollen Aufgabe verstärkt zu beraten und zu unterstützen sind.

Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Bildung eines Notfallmanagements gehören in den Bereich der Aufbauorganisation des betrieblichen Arbeitsschutzes. Das Arbeitsschutzgesetz überträgt den Arbeitgebern die Managementaufgabe, „diejenigen Beschäftigten zu benennen, die Aufgaben der Ersten-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen“ (vgl. § 10 Abs. 2 ArbSchG). Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass die Verpflichtung zur Benennung von Ersthelfern im Betrieb bereits vor dem In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes bestand (vgl. § 6 BGV A5). Nachfolgend werden die empirischen Untersuchungsergebnisse zu den Aspekten Erste-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung dargestellt und interpretiert.

Bezüglich der Benennung von Beschäftigten, die Erste-Hilfe-Maßnahmen im Betrieb wahrnehmen sollen, weisen die erhobenen Daten vornehmlich auf Vollzugsdefizite bei den Betrieben mit 1 bis 49 Beschäftigten hin (Abb. 4.3.3.17). Bezogen auf die Kleinbetriebe fand sich die geringste Verbreitung

von Ersthelfern in der Einzelhandelsbranche. 40% der befragten Kleinbetriebe dieser Branche gaben an, dass sie keine Ersthelfer benannt hatten.

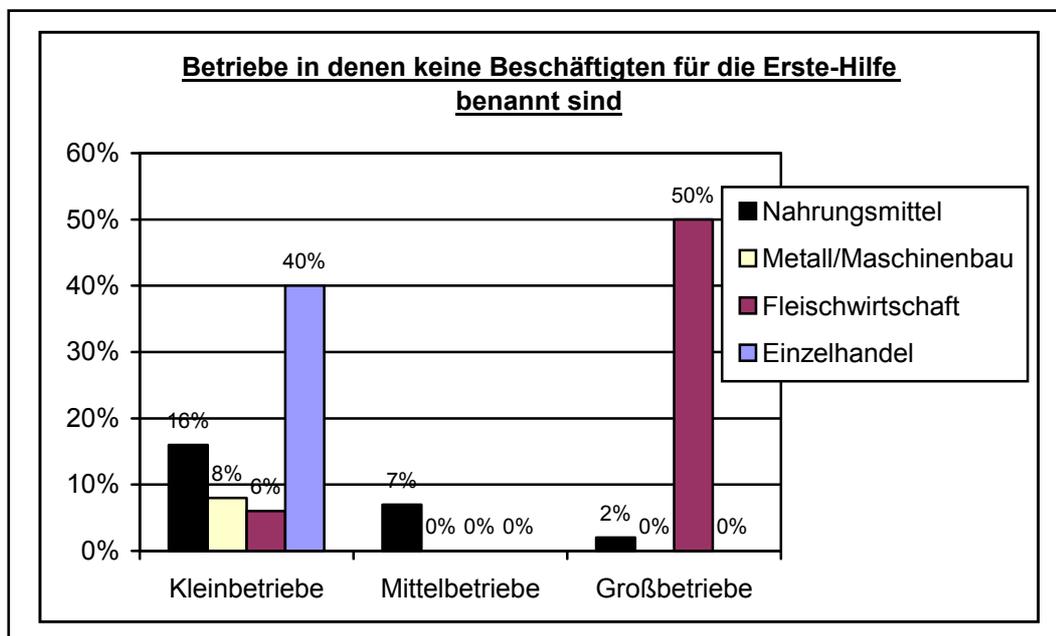


Abb. 4.3.3.17: Betriebe in denen keine Beschäftigten für die Erste-Hilfe benannt sind

Auch in den Kleinbetrieben der Nahrungsmittelbranche bestanden Differenzen zwischen der betrieblichen Realität und den gesetzgeberischen Anforderungen. In 16% dieser Betriebe wurde der Verpflichtung zur Benennung von Ersthelfern nicht nachgekommen. Im Vergleich dazu stehen die Kleinbetriebe der Metall- und Maschinenbaubranche sowie der Fleischwirtschaft etwas besser da, die Defizite betragen hier nur 8% beziehungsweise 6%. Besonders positiv ist hervorzuheben, dass die gesetzlichen Vorgaben in den Mittel- und Großbetrieben mit Ausnahme der Großbetriebe der Fleischwirtschaft nahezu vorbildlich erfüllt waren. Nur die Nahrungsmittelbranche wies hier geringe Defizite auf. In den anderen untersuchten Branchen waren die gesetzlichen Vorgaben angabengemäß zu 100% erfüllt. Dass in 50% der Großbetriebe der Fleischwirtschaft keine Ersthelfer benannt wurden überrascht auf den ersten Blick und zeigt, dass selbst in dieser Betriebsgrößenklasse noch Vollzugsdefizite existierten. Dieses Ergebnis bedarf aber keiner eingehenderen Interpretation, da die Untersuchungsstichprobe dieser Betriebe sehr klein ist (vgl. Tab. 4.2.2.2.1).

An dieser Stelle lässt sich ein Zwischenergebnis zum Themenfeld „Erst-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen“ formulieren: Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Bildung einer innerbetrieblichen Notfallorganisation in Bezug auf die Benennung von Ersthelfern noch immer defizitär ist, wobei sich vorwiegend in den kleinen Einzelhandelsbetrieben ein geringer Umsetzungsstand und infolgedessen ein erheblicher Nachholbedarf abzeichnet.

Zu den personalbezogenen Organisationsvorschriften zählt weiterhin die arbeitsschutzrechtliche Arbeitgeberpflicht, Beschäftigte im Betrieb zu benennen, die Aufgaben der Brandbekämpfung übernehmen. Aus der Abbildung 4.3.3.18 sind die anhand der Befragung gewonnenen Ergebnisse zu dieser Thematik ersichtlich.

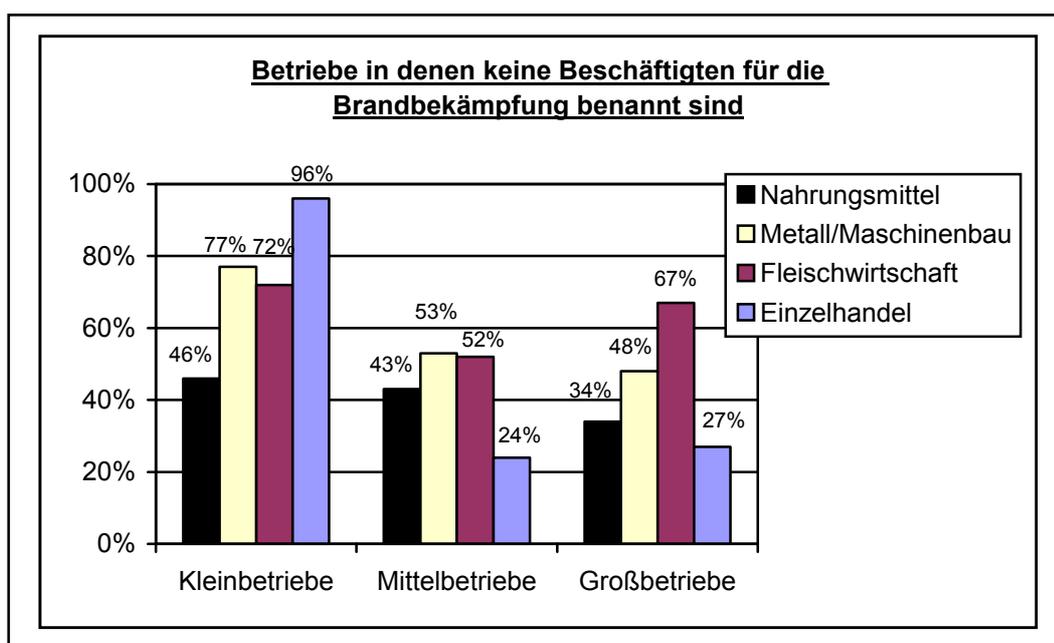


Abb. 4.3.3.18: Betriebe in denen keine Beschäftigten für die Brandbekämpfung benannt sind

Die mittelgroßen Betriebe der Einzelhandelsbranche wiesen die geringsten Defizite (24%) hinsichtlich der Benennung von Beschäftigten, die Aufgaben der Brandbekämpfung übernehmen, auf. In den großen Betrieben dieser Branche waren die Defizite mit 27% ähnlich niedrig. Mit 96% der kleinen Einzelhandelsbetriebe wurde der Organisationspflicht am schlechtesten entsprochen. Vor dem Hintergrund, dass sich diese Implementationsdefizite im Bereich des Brandschutzes möglicherweise auch auf Kunden im Einzelhan-

del auswirken könnten, besteht in dieser Branche ein außerordentlich dringender Handlungsbedarf. In den Klein- und Mittelbetrieben der Nahrungsmittelbranche hatten jeweils ungefähr die Hälfte der Betriebe (46% bzw. 43%) keine Beschäftigten benannt, in den Großbetrieben zirka jeder dritte Betrieb (34%). Auch in den befragten Betrieben der Metall- und Maschinenbaubranche offenbarte die Analyse Umsetzungsdefizite. So gaben 48% der Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten an, dass sie keine Personen für den Brandschutz benannt hatten. Außerdem wurde in 53% der Betriebe mit 49 bis 250 Beschäftigten und sogar in 77% der Betriebe mit weniger als 49 Beschäftigten der gesetzlichen Verpflichtung nicht entsprochen. In den Befragungsergebnissen für die Fleischwirtschaft dokumentiert sich ebenfalls ein hohes Umsetzungsdefizit bezüglich der Benennung von Beschäftigten, die Brandschutzmaßnahmen wahrnehmen sollen. Fast drei von vier Kleinbetrieben (72%) dieser Branche verneinten die Frage. In der Betriebsgrößenklasse der Mittelbetriebe gab eine knappe Mehrheit (52%) eine negative Auskunft. Bei den Großbetrieben betrug das Negativergebnis zu dieser Merkmalsausprägung 67%, wobei auch hier wie bei der Fragestellung zur Ersten Hilfe der geringe Umfang der Untersuchungsstichprobe berücksichtigt werden muss. Als weiteres Zwischenergebnis zum Themenfeld „Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen“ kann konstatiert werden, dass zwischen den gesetzlichen Anforderungen an das Personalmanagement für die Notfallorganisation und der betrieblichen Realität sehr große Diskrepanzen bestehen.

Hinsichtlich der Benennung von Beschäftigten für Evakuierungsmaßnahmen in besonderen betrieblichen Situationen zeigt die statistische Aufbereitung des Datenmaterials, dass sehr viele der befragten Betriebe (noch) nicht gehandelt hatten. Erwartungsgemäß finden sich die größten Defizite in den kleinen Betrieben (Abb. 4.3.3.19). Beispielsweise gaben 98% der Kleinbetriebe der Einzelhandelsbranche und 91% der Kleinbetriebe der Fleischwirtschaft an, keine Beschäftigten für Evakuierungsmaßnahmen benannt zu haben, so dass sich die Frage ergibt, inwieweit diese gesetzlichen Anforderungen in Kleinbetrieben überhaupt implementationsfähig sind. In den mittelgroßen Betrieben variierten die Angaben deutlich zwischen 80% (Metall- und Maschinenbaubranche) und 29% (Einzelhandelsbranche). Auch in den gro-

ßen Betrieben der untersuchten Branchen wurde den Vorkehrungen zur Gewährleistung der Evakuierung der Beschäftigten zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Auf die Frage nach dem Vorhandensein von Beschäftigten, die Evakuierungsmaßnahmen übernehmen, gaben jeweils mehr als 50% der Betriebe der Nahrungsmittelbranche, der Metall- und Maschinenbaubranche und der Fleischwirtschaft an, keine Beschäftigten benannt zu haben. Die großen Betriebe der Einzelhandelsbranche wiesen in diesem Fall die geringsten Defizite auf (32%).

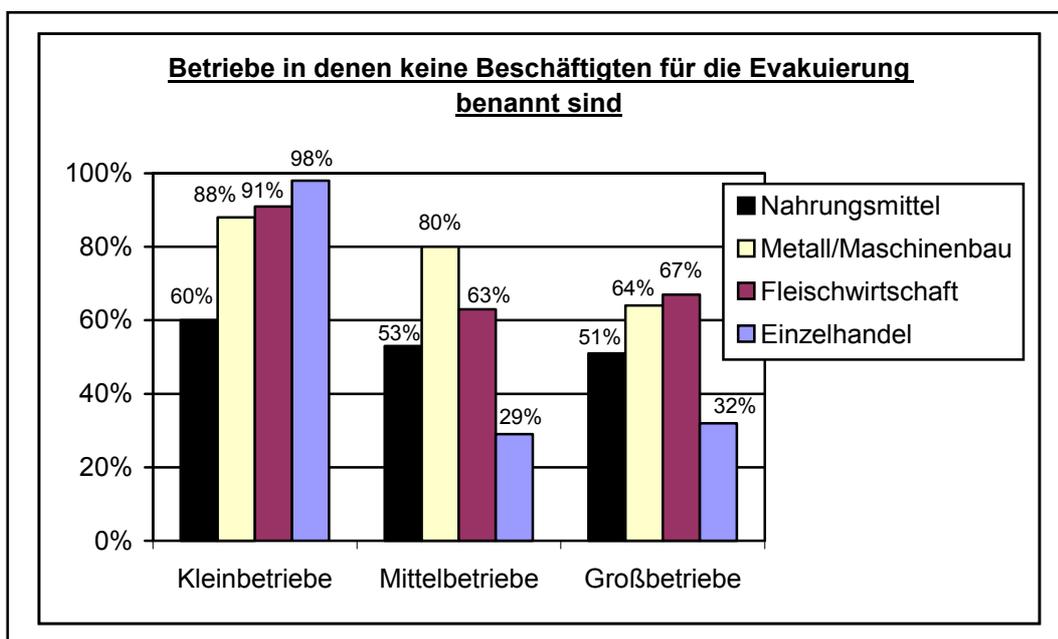


Abb. 4.3.3.19: Betriebe in denen keine Beschäftigten für die Evakuierung benannt sind

Zu der Frage, warum keine Beschäftigten für die betriebliche Notfallorganisation benannt wurden, äußerten die Betriebe im Wesentlichen organisatorische Probleme. Diese bestanden unter anderem in Unklarheiten bezüglich der Ausbildung und Ausrüstung der Beschäftigten. Außerdem waren in vielen Betrieben die Inhalte des Arbeitsschutzgesetzes zum Notfallmanagement nicht bekannt.

In der Gesamtbetrachtung der Resultate zeigt sich, dass noch sehr viele Organisationspflichtverletzungen vorlagen und demnach ein großer betrieblicher Handlungsbedarf existiert, um den Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes im Bereich der Notfallorganisation zu genügen. Wirksam im Sinne der

Implementierung einer betrieblichen Notfallorganisation kann nur eine Strategie sein, die davon ausgeht, dass sich zunächst die Betriebe selbst intensiver mit den Bestimmungen des Gesetzes befassen und versuchen, diese auf ihre jeweilige Situation anzuwenden. Darüber hinaus ist es sinnvoll, den Betrieben durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Berufsgenossenschaften bei der Schaffung jener Voraussetzungen zu helfen, welche die Basis für eine effektive Notfallorganisation darstellen. Nicht zuletzt müssen vor dem Hintergrund, dass betriebsfremde Personen wie beispielsweise Kunden im Einzelhandel ebenfalls infolge von organisatorischen Missständen gefährdet werden könnten, Ansätze gefunden werden, um die Arbeitgeber für die Thematik „Notfallmanagement“ zu sensibilisieren.

Unterweisung

Das Arbeitsschutzgesetz regelt zudem die Unterweisung der Beschäftigten. Danach haben die Arbeitgeber im Rahmen der arbeitsschutzspezifischen Organisation die Durchführung von Unterweisungen der Beschäftigten sicherzustellen.

Die Auswertung des vorliegenden Datenbestandes zu der Fragestellung, ob die Beschäftigten über Sicherheit und Gesundheitsschutz unterwiesen wurden, erbrachte über alle Betriebsgrößenklassen hinweg eine Zustimmung von 93% und damit ein überaus positives Gesamtergebnis. Daneben ist positiv hervorzuheben, dass 90% der Kleinbetriebe, 94% der Mittelbetriebe und 96% der Großbetriebe Unterweisungen der Beschäftigten durchgeführt hatten.

In Abhängigkeit von der Branchenzugehörigkeit der Betriebe belegen die Befragungsergebnisse (Abb. 4.3.3.20), dass Klein- und Mittelbetriebe der Einzelhandels- und der Nahrungsmittelbranche vermehrt ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen müssen: Im Einzelhandel unterwiesen 18% der Kleinbetriebe und 14% der Mittelbetriebe ihre Beschäftigten nicht. In der Nahrungsmittelbranche lagen die prozentualen Werte etwas unter den obi-

gen Werten, sie betragen 11% und 7%. Aber auch bei den Kleinbetrieben der Fleischwirtschaft deuten die gewonnenen Daten zum Erfüllungsstand der Unterweisungsverpflichtung noch auf gewisse Verbesserungspotentiale hin, da in fast 10% dieser Betriebe die Unterweisungen unterblieben. Positiver ist hervorzuheben, dass die Auswertung für die Klein- und Mittelbetriebe der Fleischwirtschaft keine Unterweisungsdefizite ergab. Ähnlich positiv gestalteten sich die Verhältnisse in den Metall- und Maschinenbaubetrieben. In dieser Branche wurde den gesetzlichen Forderungen nur in 5% der Kleinbetriebe und in jeweils nur 2% der Mittel- und Großbetriebe nicht nachgekommen. In den Großbetrieben existierten branchenübergreifend keine signifikanten Defizite hinsichtlich der Durchführung von Sicherheits- und Gesundheitsschutzunterweisungen.

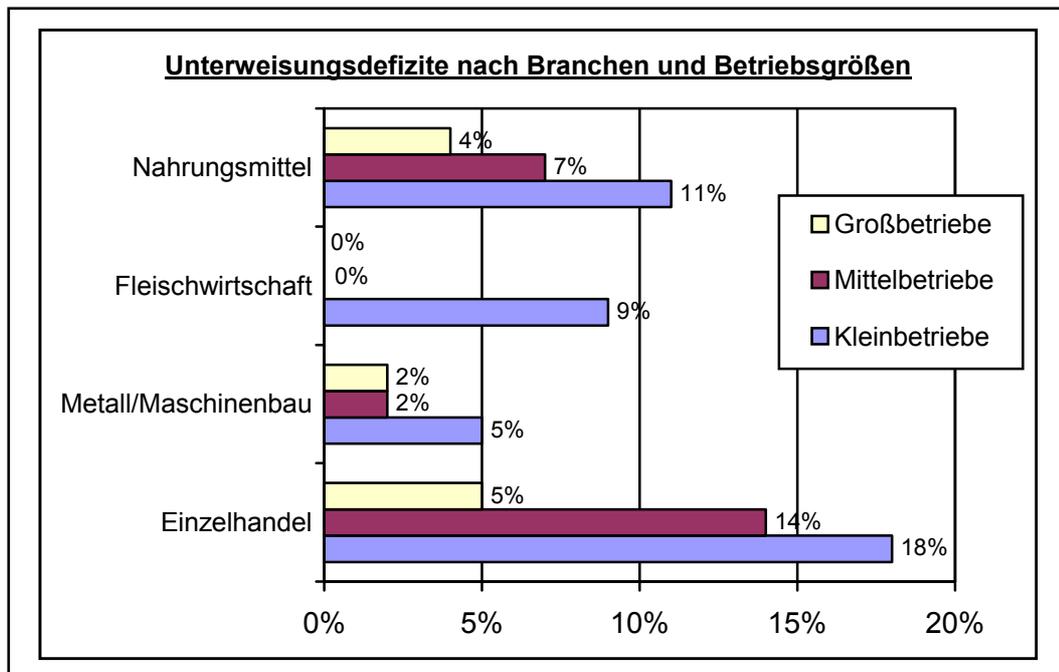


Abb. 4.3.3.20: Unterweisungsdefizite nach Branchen und Betriebsgrößen

Besonderes Augenmerk galt auch in diesem Themenfeld der Frage, warum die Unterweisungen möglicherweise nicht erfolgten. In denjenigen Betrieben, die ihrer Unterweisungsverpflichtung nicht nachkamen, waren die Umsetzungsprobleme in der Hauptsache organisatorischer Art. Nicht selten fehlten in den Betrieben eindeutige personelle Zuständigkeitsregelungen, wobei diese sehr eng mit der Arbeitsüberlastung der betrieblichen Vorgesetzten korrelierten. Neben dem personellem und zeitlichem Aufwand für die Durchfüh-

rung von Unterweisungen erschwerten Unsicherheiten in Bezug auf die Unterweisungsinhalte und -methoden bei den verschiedenartigen Unterweisungsanlässen die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben in den Betrieben.

Um die betriebliche Wirklichkeit des Unterweisungsprozesses vertiefend zu erforschen und damit die empirische Wissensbasis zu verbreitern, wurden die Betriebe um Auskunft gebeten, ob bei ihnen die Unterweisungen in Übereinstimmung mit den im Gesetz eingestellten Anlässen erfolgten.

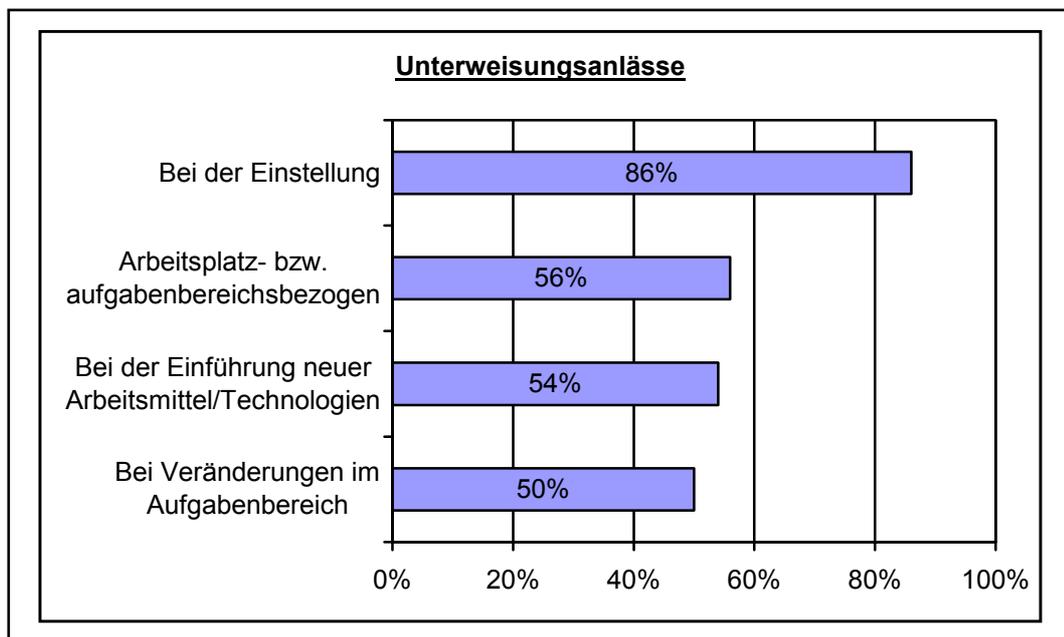


Abb. 4.3.3.21: Unterweisungsanlässe

Das in der Abbildung 4.3.3.21 dargestellte Untersuchungsergebnis reflektiert die verschiedenen Unterweisungsanlässe in den befragten Betrieben, wobei Mehrfachantworten möglich waren. In 86% der Fälle wurden die Beschäftigten bei der Einstellung unterwiesen. Weiterhin ist festzustellen, dass 56% angaben, die Unterweisungen entsprechend der gesetzlichen Intention arbeitsplatz- oder aufgabenbereichsbezogen auszurichten. Bei der Einführung von neuen Arbeitsmitteln unterwiesen gut die Hälfte der Betriebe (54%). Ein ähnliches Resultat (50%) kann auch für die Antwortkategorie „die Unterweisungen erfolgen bei Veränderungen im Aufgabenbereich“ konstatiert werden.

4.3.4 Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen ausgewählter Arbeitsschutzverordnungen“

Zu einem Gesamtbild über die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes gehören auch Untersuchungen zur betrieblichen Anwendung der zu diesem Gesetz ergangenen Rechtsverordnungen, da diese das Gesetz für spezielle Sachgebiete konkretisieren. Der Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen ausgewählter Arbeitsschutzverordnungen“ komplettiert mit den Fragen zur Arbeitsmittelbenutzungsverordnung, der Bildschirmarbeitsverordnung und der PSA-Benutzungsverordnung die Betriebsbefragung. In den nachfolgenden Ausführungen werden die anhand der Erhebung gewonnenen Daten über die Umsetzung dieser Rechtsverordnungen präsentiert und bewertet.

Arbeitsmittelbenutzungsverordnung

Die Arbeitsmittelbenutzungsverordnung gilt für die Bereitstellung von Arbeitsmitteln durch den Arbeitgeber sowie für deren Benutzung durch die Beschäftigten bei der Arbeit (§ 1 Abs. 1 AMBV). Der Anwendungsbereich der Verordnung wird ferner durch die Definition in § 2 bestimmt: „Arbeitsmittel im Sinne der Verordnung sind Maschinen, Geräte, Werkzeuge oder Anlagen, die bei der Arbeit benutzt werden“. Die Betrachtung der normativen Anforderungen der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung konzentrierte sich im Rahmen dieser Untersuchung auf den Aspekt der Bereitstellung von Arbeitsmitteln durch den Arbeitgeber an die Beschäftigten. Nach der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung darf der Arbeitgeber „den Beschäftigten erstmalig nur Arbeitsmittel bereitstellen, die solchen Rechtsvorschriften entsprechen, durch die andere einschlägige Gemeinschaftsrichtlinien in deutsches Recht umgesetzt werden“ (vgl. § 4 Abs. 1 AMBV). Zu diesen Rechtsvorschriften zählen zum Beispiel das Gesetz über technische Arbeitsmittel (Gerätesicherheitsgesetz) und die dazu erlassene neunte Verordnung (Maschinenverordnung). Die Maschinenverordnung regelt die formellen Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Maschinen und damit von Arbeitsmitteln. Dabei geht es maßgeblich um die EG-Konformitätserklärung und die CE-Kennzeichnung

von Maschinen. Deshalb wurden die Betriebe in einem ersten Schritt danach befragt, ob die angeschafften Arbeitsmittel eine EG-Konformitätserklärung und eine CE-Kennzeichnung aufwiesen (Abb. 4.3.4.1).

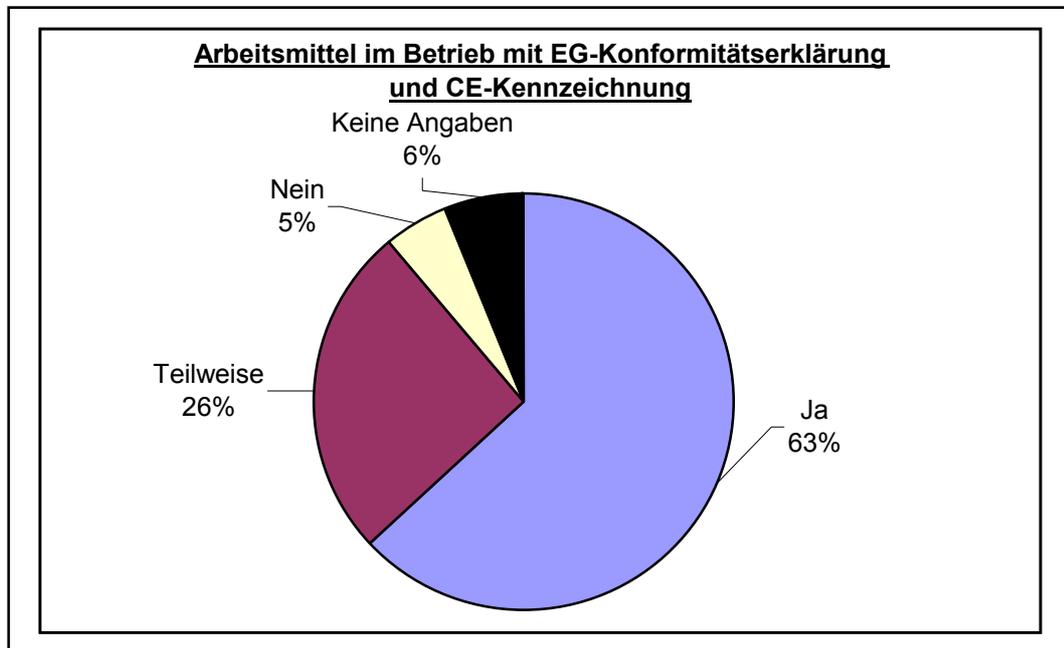


Abb. 4.3.4.1: Arbeitsmittel im Betrieb mit EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung

63% der Betriebe erklärten, dass diese Unterlagen für ihre Arbeitsmittel vorlagen, in weiteren 26% lagen sie teilweise vor. Lediglich 5% der Betriebe verneinten die Frage und 6% äußerten sich nicht. Erfragt wurde zudem, warum die EG-Konformitätserklärung und eine CE-Kennzeichnung möglicherweise nicht vorlagen. Die Analyse der Befragungsergebnisse zeigt, dass sowohl Informationsdefizite hinsichtlich der rechtlichen Bestimmungen als auch eine gewisse Überforderung der Betriebe im Umgang mit dieser Materie bestanden.

Die Verpflichtungen der durch die Maschinenverordnung national umgesetzten EG-Maschinenrichtlinie gelten auch für diejenigen, die Maschinen für die Verwendung im gleichen Betrieb (Eigenbaumaschinen) herstellen. In Bezug auf die in den untersuchten Betrieben vorhandenen Eigenbaumaschinen wurde erfragt, ob diese mit einer EG-Konformitätserklärung und der CE-Kennzeichnung ausgestattet waren. Diese Frage wurde von nur 22% der Betriebe bejaht, 32% gaben an, dass diese Unterlagen zum Teil vorliegen

und 42% der Betriebe verneinten diese Frage. Weitere 4% machten dazu keine Angaben (Abb. 4.3.4.2).

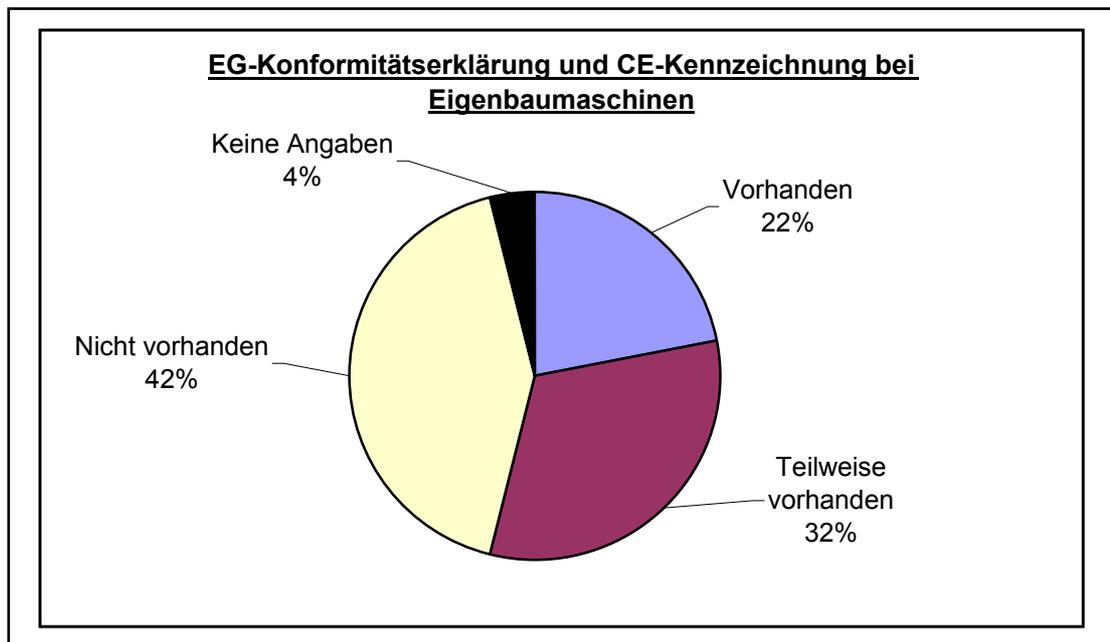


Abb. 4.3.4.2: EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung bei Eigenbaumaschinen

In Ergänzung zu dieser Auswertung wurden die entsprechenden Daten für die Betriebsgrößenklassen einander gegenübergestellt (Abb. 4.3.4.3).

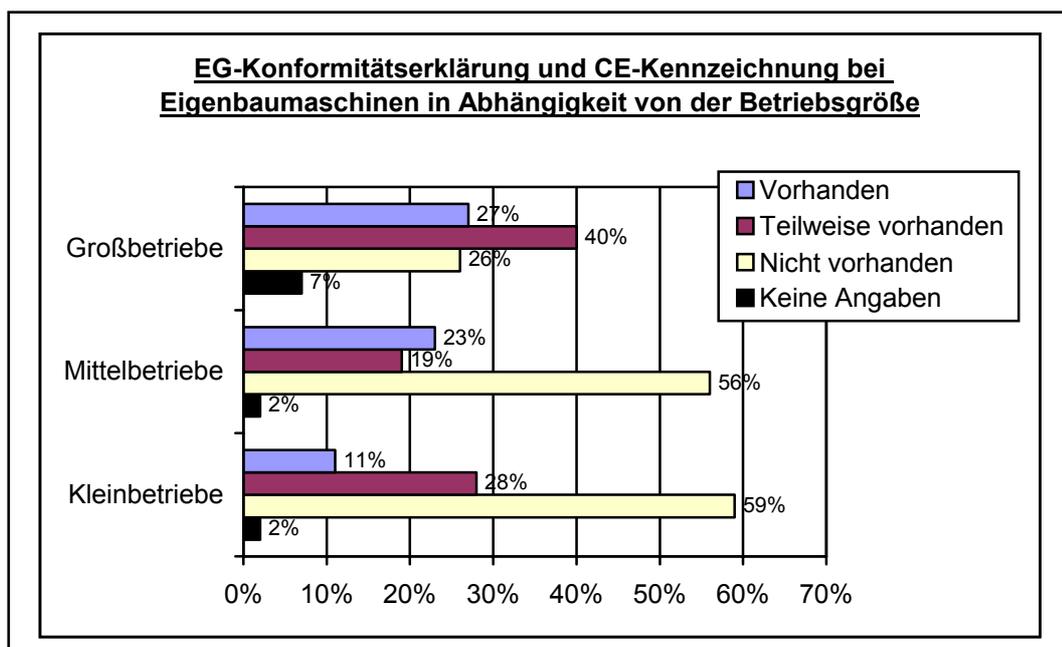


Abb. 4.3.4.3: EG-Konformitätserklärung und CE-Kennzeichnung bei Eigenbaumaschinen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

Dabei ergab sich, dass mit steigender Betriebsgröße die erforderlichen Unterlagen für die Eigenbaumaschinen häufiger vorlagen. Während lediglich 11% der Kleinbetriebe und 23% der Mittelbetriebe auf die gestellte Frage eine positive Antwort gaben, betrug der Anteil in den Großbetrieben 27%. Diese recht geringen Prozentwerte zeigen aber auch, dass in allen Betriebsgrößenklassen noch ein beträchtlicher Handlungsbedarf besteht, um den rechtlichen Anforderungen zu genügen. Untermauert wird dieses Erfordernis durch weitere Teilergebnisse, welche gleichfalls aus der graphischen Darstellung 4.3.4.3 zu entnehmen sind.

Weiterführend wurde in diesem Kontext hinterfragt, warum für existierende Eigenbaumaschinen keine EG-Konformitätserklärung und keine CE-Kennzeichnung vorlagen. Die Auszählung der Fragebögen erbrachte ein breites Spektrum an Hinderungsgründen (Abb. 4.3.4.4).

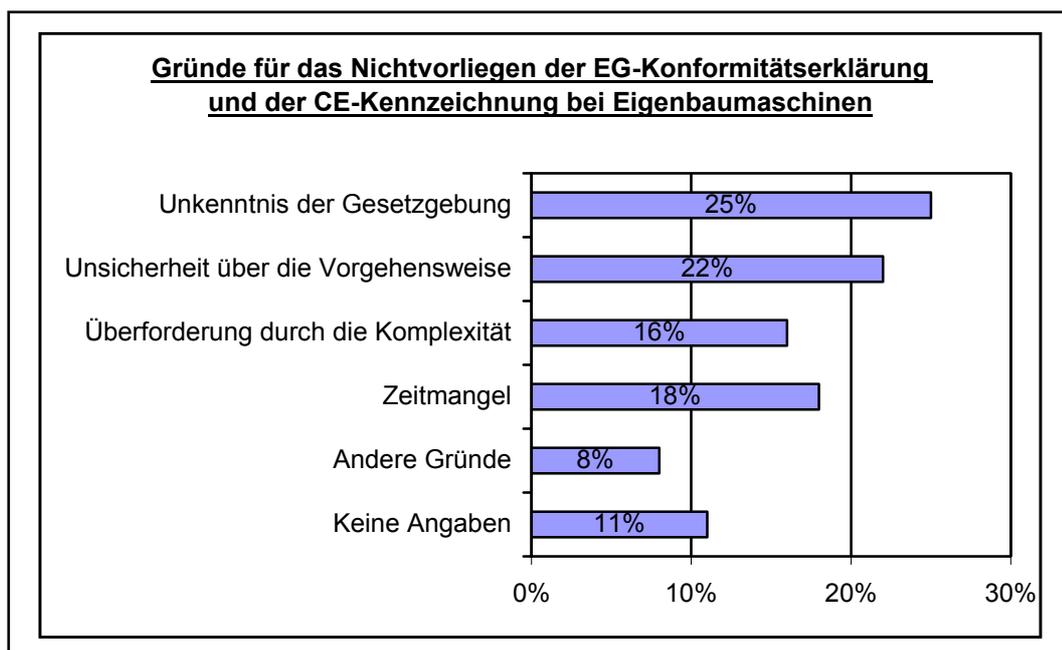


Abb. 4.3.4.4: Gründe für das Nichtvorliegen der EG-Konformitätserklärung und der CE-Kennzeichnung bei Eigenbaumaschinen

Im Vordergrund standen dabei die Antwortkategorien „Unkenntnis der Gesetzgebung“ mit 25% der Nennungen und „Unsicherheit über die genaue Vorgehensweise“ mit einer Nennungshäufigkeit von 22%. Darüber hinaus wurde durch Zeitmangel in fast jedem fünften Betrieb (18%) die Erfüllung der

rechtlichen Vorgaben verhindert. Dass diese Thematik infolge ihrer Komplexität überforderte, attestierten 16% der Betriebe.

Die Auswertung verdeutlicht, dass in nahezu zwei Drittel der Betriebe, bezüglich der Thematik „EG-Konformität auch für Eigenbaumaschinen“, Unkenntnisse über die Gesetzgebung, Unsicherheiten über die erforderliche Vorgehensweise oder eine gewisse Überforderung bestanden, so dass primär diesen Defiziten begegnet werden müsste.

Bildschirmarbeitsverordnung

Die Bildschirmarbeitsverordnung konkretisiert die generelle Verpflichtung zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen nach § 5 des Arbeitsschutzgesetzes dahingehend, dass der Arbeitgeber bei Bildschirmarbeitsplätzen Gefährdungen Beachtung schenken muss, die sich für das Sehvermögen der Beschäftigten ergeben oder die zu körperlichen sowie zu psychischen Belastungen führen können. Ferner obliegt es dem Arbeitgeber, auf der Basis der Beurteilung der Arbeitsbedingungen adäquate Maßnahmen zu realisieren, so dass die Bildschirmarbeitsplätze den Gestaltungsanforderungen des Anhangs dieser Rechtsverordnung und sonstiger Rechtsvorschriften genügen.

Um die Güte der durchgeführten Bildschirmarbeitsplatzanalysen einschätzen zu können, wurde der Frage nachgegangen, ob die oben angeführten Kriterien bei der Analyse berücksichtigt wurden (Abb. 4.3.4.5). In 67% der Betriebe wurden bei diesen Analysen Gefährdungen beachtet, die sich für das Sehvermögen der Beschäftigten ergeben können. 59% der Betriebe gaben an, dass sie Gefährdungen, die sich in körperlichen Problemen der Beschäftigten manifestieren können, in die Beurteilung der Arbeitsbedingungen mit einbezogen hatten. Eine etwas untergeordnete Rolle spielte in diesem Zusammenhang offenbar die Ermittlung von psychischen Belastungen (41%).

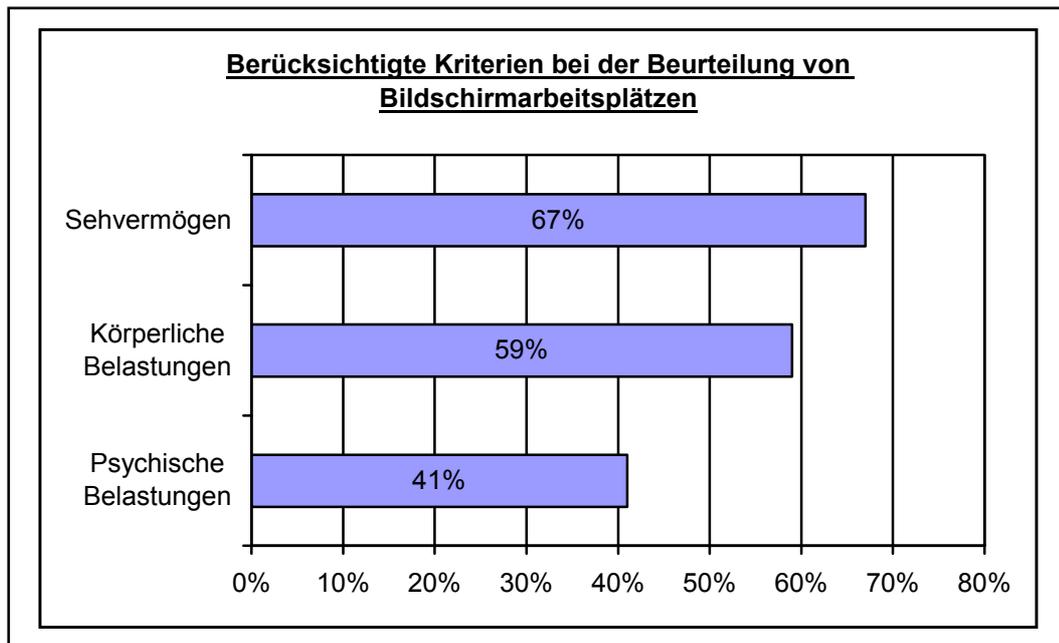


Abb. 4.3.4.5: Berücksichtigte Kriterien bei der Beurteilung von Bildschirmarbeitsplätzen

Bei einer Feinanalyse der Ergebnisse nach Klein-, Mittel- und Großbetrieben zeigte sich, dass nur in 26% der Kleinbetriebe psychische Belastungen im Rahmen der Bildschirmarbeitsplatzanalysen berücksichtigt wurden (Abb. 4.3.4.6).

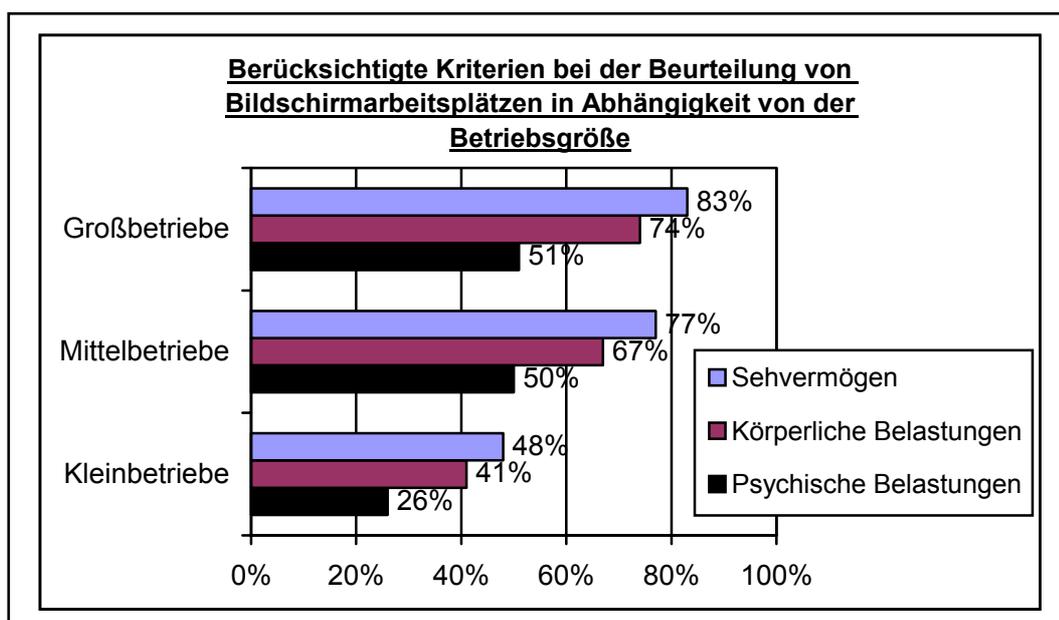


Abb. 4.3.4.6: Berücksichtigte Kriterien bei der Beurteilung von Bildschirmarbeitsplätzen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße

In den anderen Betriebsgrößenklassen wurden psychische Belastungen in ungefähr jedem zweiten Betrieb in die Arbeitsplatzuntersuchungen einbezogen. Die Befragung ergab auch, dass mit steigender Betriebsgröße die Gefährdungen, die zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen können, häufiger betrachtet wurden. Während beispielsweise lediglich 48% der Kleinbetriebe Gefährdungen berücksichtigten, die sich für das Sehvermögen der Beschäftigten ergeben können, war der Anteil zu diesem Beurteilungskriterium in den Mittelbetrieben bei 77% und in den Großbetrieben bei 83%.

Die weiterführende Fragestellung fokussierte das Erkenntnisinteresse auf die bei den Bildschirmarbeitsplatzanalysen festgestellten Gestaltungsdefizite. Dabei orientierten sich die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten an den Inhalten des Anhangs der Bildschirmarbeitsverordnung.

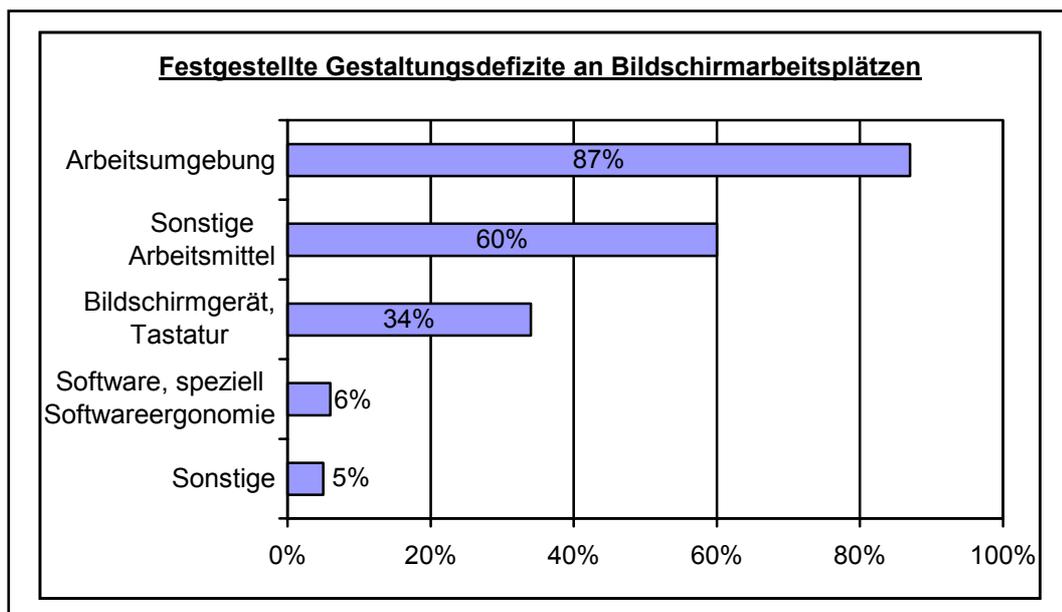


Abb. 4.3.4.7: Festgestellte Gestaltungsdefizite an Bildschirmarbeitsplätzen

Aus der Abbildung 4.3.4.7 ist zu erkennen, dass schwerpunktmäßig die Arbeitsumgebung (87%) und die sonstigen Arbeitsmittel (60%) bemängelt wurden (Mehrfachnennungen waren möglich). Die eingesetzten Bildschirmgeräte und Tastaturen wurden dagegen nur in gut jedem dritten Betrieb (34%) beanstandet. Weiterhin fällt bei den ermittelten Zahlen auf, dass im Bereich der Softwareergonomie nur selten Defizite festgestellt wurden (6%).

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass bei einer nicht unerheblichen Zahl von Betrieben zunächst darauf hingewirkt werden muss, dass deren Bildschirmarbeitsplätze umfassend, das heißt insbesondere unter Berücksichtigung der „psychischen Belastungen“, aber auch der Kriterien „körperliche Probleme“ sowie der „Gefährdungen des Sehvermögens“, analysiert werden.

Als weiteres Fazit bleibt festzuhalten, dass Gestaltungsdefizite vorwiegend im Hinblick auf die Arbeitsumgebung (z.B. Beleuchtung, Reflexionen, Bewegungsfläche, Lärm) sowie die sonstigen Arbeitsmittel (z.B. Arbeitstisch, Arbeitsstuhl) aber auch – etwas nachrangig – hinsichtlich der Bildschirmgeräte und Tastaturen bestanden. Somit sind in den Fällen, in denen die Analyse Defizite offenbarte, verstärkte Bemühungen notwendig, um bessere Arbeitsbedingungen an Bildschirmarbeitsplätzen zu schaffen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung der Arbeitsbedingungen an Bildschirmarbeitsplätzen, die Auswahl geeigneter Maßnahmen und die Beratung bei der Einrichtung neuer beziehungsweise der Änderung bestehender Arbeitsplätze ein besonderes Aufgabenfeld für Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit ist. Daher ist es angezeigt, dass vornehmlich Betriebsärzte, flankiert durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit, die Beurteilung der Arbeitsbedingungen von Bildschirmarbeitsplätzen hinsichtlich psychischer Belastungen und gesundheitlicher Beeinträchtigungen begleiten.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass weitere Anstrengungen für die innerbetriebliche Umsetzung der Bildschirmarbeitsverordnung und des rahmengebenden Arbeitsschutzgesetzes unternommen werden müssen. So kommt zum Beispiel einer weiteren qualifizierten Aufklärungsarbeit durch die zuständigen Arbeitsschutzorgane große Bedeutung zu. Auch die Auswahl eines geeigneten Verfahrens zur Beurteilung von Bildschirmarbeitsplätzen aus der Vielzahl unterschiedlicher Verfahren ist hierbei relevant. Da dies ein wesentlicher Aspekt bei der Umsetzung der Bildschirmarbeitsverordnung ist, sollten den Betrieben zum Beispiel von den überbetrieblichen Arbeitsschutzinstitutionen aus der Vielzahl der Verfahren geeignete Verfahren aufgezeigt werden,

mit denen eine anforderungsgerechte Gefährdungsbeurteilung an Bildschirmarbeitsplätzen möglich ist.

PSA-Benutzungsverordnung

Die „Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen bei der Arbeit (PSA-BV)“ regelt sowohl die Bereitstellung von persönlichen Schutzausrüstungen durch den Arbeitgeber als auch deren Benutzung durch die Beschäftigten (vgl. § 1 Abs. 1 PSA-BV).

Die erste Frage zu dieser Rechtsverordnung überprüfte, ob persönliche Schutzausrüstungen den Beschäftigten im Betrieb individuell angepasst zur Verfügung gestellt wurden. Der Datenauswertung zufolge gaben 90% der Betriebe eine positive Auskunft. Bei einer genaueren Betrachtung der Angaben nach Betriebsgrößenklassen wird ersichtlich, dass die Betriebe mit 49 bis 250 Beschäftigten den höchsten Erfüllungsstand (93%) aufwiesen. In den Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten war die Quote mit 92% annähernd gleich hoch. Dieses Niveau wurde in den Betrieben mit weniger als 49 Beschäftigten nicht ganz erreicht, der Erfüllungsgrad beträgt aber immerhin 87%.

Bei einer branchenspezifischen Untersuchung zeigt sich, dass - abgesehen von den Prozentsätzen in den kleinen und mittelgroßen Betrieben im Einzelhandel sowie den Kleinbetrieben in der Nahrungsmittelbranche - sämtliche Prozentwerte zum Teil deutlich über 80% (80% – 100%) liegen. Das höchste Antwortniveau wiesen die Großbetriebe in der Metall- und Maschinenbauindustrie (96%) sowie die mittelgroßen und großen Betriebe der Fleischwirtschaft auf (96% bzw. 100%).

Zusätzlich betont der Verordnungstext, dass bei der Bereitstellung von persönlichen Schutzausrüstungen an die Beschäftigten beachtet werden muss, dass diese „grundsätzlich für den Gebrauch durch eine Person bestimmt“

sind (vgl. § 2 Abs. 2 PSA-BV). Der Arbeitgeber kann allerdings von der Maxime der individuellen Nutzung abweichen und PSA auch für die Benutzung durch verschiedene Beschäftigte bereitstellen, wenn dies die Umstände erfordern. Für diese Ausnahmefälle hat er zweckdienliche Maßnahmen zu treffen, um sowohl Gesundheitsgefahren als auch hygienische Probleme bei den Beschäftigten zu verhindern.

Diejenigen Betriebe, die persönliche Schutzausrüstungen für die Benutzung durch verschiedene Beschäftigte bereitstellten, sorgten in 80% der Fälle durch geeignete Maßnahmen dafür, dass bei den Beschäftigten keine Gesundheitsgefahren oder hygienischen Probleme auftreten. Zu diesen Maßnahmen zählten einerseits die regelmäßige Reinigung der persönlichen Schutzausrüstungen (41%) und andererseits die Verwendung von Einwegprodukten (39%). Von größerer Bedeutung als die zuvor genannten Prozentwerte ist aber das Resultat, wonach in jedem fünften Betrieb keine organisatorischen Regelungen für die Sicherstellung des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bestehen, wenn persönliche Schutzausrüstungen durch verschiedene Beschäftigte im Betrieb benutzt werden.

Die im § 3 Abs. 1 der PSA-Benutzungsverordnung vorgeschriebene spezielle Unterweisungsverpflichtung zur sicherheitsgerechten Benutzung von PSA war Gegenstand der beiden letzten Fragen zum Umsetzungsstand dieser Rechtsverordnung. Zum einen wurden die Betriebe um Auskunft gebeten, ob sie der Unterweisungspflicht konkret im Hinblick darauf, wie die PSA sicherheitsgerecht zu benutzen ist, nachkommen. Zum anderen sollten sich diejenigen Betriebe zu den Hinderungsgründen äußern, die keine derartigen Unterweisungen der Beschäftigten vornehmen.

Die erhobenen Daten zeigen, dass branchen- und betriebsgrößenübergreifend 81% der Betriebe diesen speziellen Unterweisungsverpflichtungen nachkamen (Abb. 4.3.4.8). Gleichwohl wird deutlich, dass in fast jedem fünften Betrieb (19%) Umsetzungsdefizite und demzufolge auch bei diesem Untersuchungsmerkmal noch ein gewisser Handlungsbedarf bestand. Des Weiteren ist festzuhalten, dass mit zunehmender Betriebsgröße der Anteil der

Betriebe nur geringfügig ansteigt, in denen Unterweisungen zur sicherheitsgerechten Benutzung von PSA vorgenommen wurden.

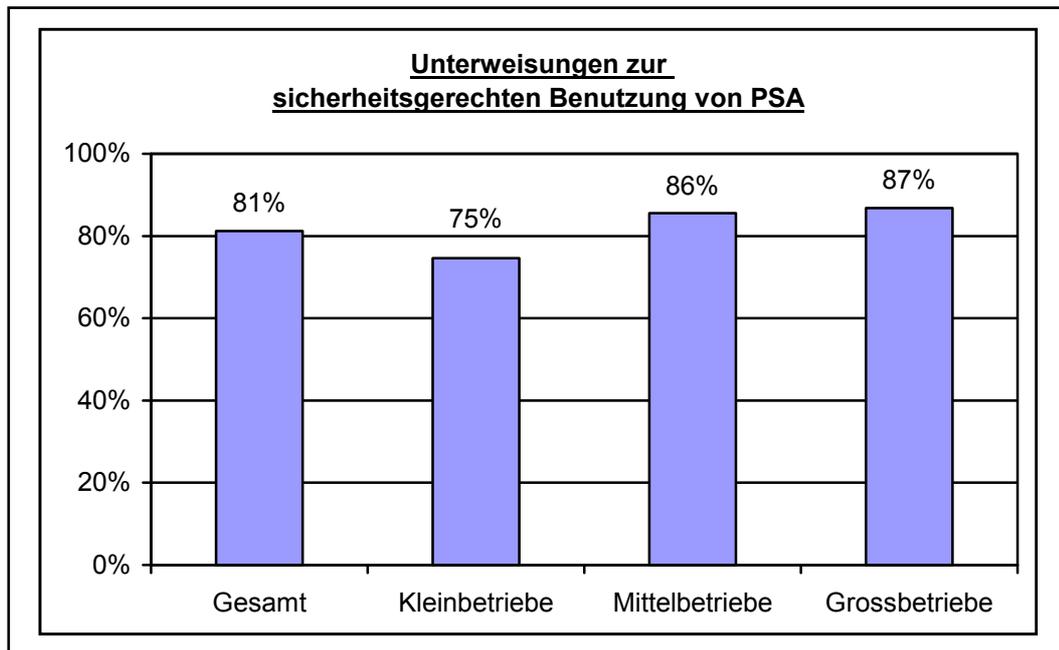


Abb. 4.3.4.8: Unterweisungen zur sicherheitsgerechten Benutzung von PSA

Während 75% der Betriebe mit weniger als 49 Beschäftigten derart unterwiesen, lag dieser Prozentwert in den Betrieben mit 49 bis 250 Beschäftigten bei 86% und bei den Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten bei 87%.

Bei der Frage „Warum werden die Beschäftigten nicht unterwiesen?“ förderte die Aufbereitung des Datenbestandes vor allem Informationsdefizite bezüglich der PSA-Benutzungsverordnung zu Tage. 39% der Betriebe gaben an, dass ihnen die Verpflichtung zur Unterweisung bezüglich der sicherheitsgerechten Benutzung von PSA nicht bekannt sei. Auffällig ist zudem, dass 36% der Betriebe bei ihren Unterweisungen lediglich die grundsätzlichen Vorgaben des Arbeitsschutzgesetzes berücksichtigt hatten und die Auffassung vertraten, dass diese Unterweisungen ausreichend seien. Zu den weiteren Hinderungsgründen gehörten unter anderem organisatorische Probleme (12%) und Zeitmangel der betrieblichen Vorgesetzten (6%).

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass auch bezüglich der PSA-Benutzungsverordnung und hier besonders im Hinblick auf die erforderlichen speziellen

Unterweisungen zur sicherheitsgerechten Benutzung von PSA noch Implementationsdefizite bestanden. Andererseits wird die Bedeutung derartiger spezieller Unterweisungsmaßnahmen dadurch besonders unterstrichen, dass diese nicht nur ein wichtiges Forum der Sicherheitsinformation, sondern auch einen Anknüpfungspunkt für eine aktive Kooperation mit den Beschäftigten bilden. Konsequenterweise sind daher primär weitere Anstrengungen auf Seiten der Betriebe notwendig, um diese Umsetzungsdefizite zu verringern.

Zusammenfassend zeigt sich, dass auch im Hinblick auf die anderen Rechtsverordnungen noch innerbetrieblicher Handlungsbedarf besteht, um die ermittelten Implementationsdefizite zu reduzieren. Auf Grund der festgestellten Informationsdefizite sind aber auch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger gefordert, qualifizierte Aufklärungsarbeit zu leisten und die Betriebe wirksam mit entsprechend verständlichen Informationsschriften – nicht nur zum Arbeitsschutzgesetz sondern auch zu den untergesetzlichen Rechtsverordnungen - zu unterstützen.

5 Schlussbetrachtung

Vor dem Hintergrund einer zwischenzeitlich auf mehrere Jahre angewachsenen Implementationsspanne, seit der Verabschiedung des Arbeitsschutzgesetzes und der dazugehörigen Arbeitsschutzverordnungen, stellte sich die Frage, inwieweit diese Rechtsvorschriften in der Rechtswirklichkeit umgesetzt und angewendet werden. Neben diesem forschungsleitenden Gesichtspunkt wurde im Rahmen der vorliegenden Dissertation der Fragestellung nachgegangen, welche Problemlagen bei der Rechtsanwendung zu verzeichnen sind und wie diese den Implementationsprozess beeinflussen können.

Im Zentrum des Forschungsinteresses stand die Feststellung des Implementationsstandes der vielgestaltigen rechtlichen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes, wobei, in Anlehnung an den Anwendungsbereich des Gesetzes, die Implementationsebene der betriebliche Arbeitsschutz der einzelnen Unternehmen war. Auf Grund der konzeptionellen Verwobenheit des Arbeitsschutzgesetzes mit den Arbeitsschutzverordnungen, die auf der Ermächtigungsgrundlage der §§ 18 und 19 des Arbeitsschutzgesetzes von der Bundesregierung erlassen wurden, war es von Bedeutung, diese Rechtsverordnungen ebenfalls in den Forschungsprozess einzubeziehen. Diese untergesetzlichen Rechtsvorschriften dienen zur inhaltlichen Ausfüllung und Ergänzung des Gesetzes für spezielle Sachgebiete des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Durch die Aufnahme dieser Rechtsverordnungen in den Untersuchungsumfang wurde eine möglichst breitgefächerte Iststandsanalyse dieser korrelierenden Rechtsvorschriften angestrebt.

Ausgehend von der im einleitenden Kapitel dargelegten Problem- und Aufgabenstellung sowie der daraus resultierenden Zielsetzung der Arbeit, erfolgte die Hinführung zur empirischen Untersuchung der Arbeitsschutzvorschriften in den grundlegenden Ausführungen der Kapitel zwei und drei dieser Forschungsarbeit.

Zunächst wurde eine detaillierte Explikation der rechtlichen Grundlagen vorgenommen. Den Ausgangspunkt dieser Erörterung bildete die europäische Arbeitsschutzsystematik, die im Wesentlichen durch die EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (89/391/EWG) und die zu ihrer Konkretisierung und Ergänzung verabschiedeten Einzelrichtlinien charakterisiert wird. Die Ausführungen waren dabei auf die EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz fokussiert, da diese Richtlinie einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen für allgemeine Grundanforderungen des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes setzt und demzufolge ihre Umsetzung bei der Erneuerung des nationalen Rechtes im Vordergrund stand. Auf nationalstaatlicher Ebene wurde ausführlich das „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“, welches im Artikel eins das Arbeitsschutzgesetz als Kernelement beinhaltet, analysiert. Überdies wurden die für die empirische Untersuchung ausgewählten Rechtsverordnungen explizit dargestellt. Bei der Abhandlung der Rechtsvorschriften wurde darauf Wert gelegt, die wesentlichen Neuorientierungen im deutschen Arbeitsschutzrecht und die Wechselwirkungen zwischen dem Arbeitsschutzgesetz und den Rechtsverordnungen herauszuarbeiten.

Im Anschluss an die Darstellung der rechtlichen Grundlagen wurde der theoretische Teil der Arbeit durch die Betrachtung des auf nationaler Ebene neu formierten Politikfeldes – bestehend aus dem Arbeitsschutzgesetz und den hierzu erlassenen Rechtsverordnungen – komplettiert. Dieser Politikfeldanalyse wurde ein phasen-orientierter „Policy-Zyklus“ zugrundegelegt, der, beginnend bei der Phase der Politikformulierung, über die Phasen der Politikimplementation und Politikevaluation bis hin zur Phase der Politiktermination beziehungsweise Politik(re-)formulierung führt. Das Untersuchungsziel bestand in diesem Kapitel darin, diese zeitlich aufeinanderfolgenden Phasen des Problemverarbeitungsprozesses zu identifizieren und zu analysieren. Bei der Untersuchung der einzelnen Phasen wurde besonderes Augenmerk auf die Phase der Politikimplementation gelegt. Innerhalb dieser Phase werden die Ergebnisse der vorausgegangenen Politikformulierungsphase als Handlungsauftrag aufgegriffen und implementiert, das heißt um- und durchgesetzt. Die Relevanz dieser Phase für das betrachtete Politikfeld kann dabei auf die

innerhalb des Implementationssystems handelnden inner- und außerbetrieblichen Implementationsakteure (Arbeitgeber, Beschäftigte, staatliche Arbeitsschutzbehörden etc.) zurückgeführt werden. Diese können auf den Implementationsprozess einen sehr wesentlichen Einfluss ausüben, der bis zur Verhinderung der Implementation reichen kann. Neben der Phase der Politikimplementation ist die Phase der Politikevaluation (Wirkungskontrolle) von zentraler Bedeutung für den „Policy-Zyklus“. Unter der Voraussetzung, dass es zusätzlich zur Verabschiedung der Arbeitsschutzvorschriften und der Rechtsdurchsetzung darauf ankommt, die Wirksamkeit von umgesetzten Programmen zu überprüfen, setzt sich die Evaluation - und damit diese Untersuchung - zum Ziel, die für einen bestimmten Zeitpunkt erreichten Ergebnisse (Ist-Komponenten) mit den ursprünglichen Programmzielen (Soll-Komponenten) zu vergleichen. Auf der Basis dieses Vergleiches können anschließend Aussagen über das weitere Schicksal des implementierten Programms getroffen werden. Erfolgreiche Programme können fortgeführt werden. Sollte ein Novellierungsbedarf identifiziert werden, so erfolgt ein Übergang zur Phase der Politik(re-)formulierung, in welcher partielle Veränderungen des Programms vorgenommen werden können. Der „Policy-Zyklus“ wird somit iterativ für die zu implementierenden Rechtsvorschriften durchlaufen.

Aufbauend auf den vorangehenden theoretischen Darlegungen wurde im empirischen Teil dieser Dissertation (Kapitel 4) die innerbetriebliche Implementation des Arbeitsschutzgesetzes und der ausgewählten Arbeitsschutzverordnungen betrachtet. Dazu wurden, unter Zuhilfenahme des im Rahmen der Untersuchungsvorbereitungen konzipierten „Fragebogens zum Arbeitsschutzgesetz“, Klein-, Mittel- und Großbetriebe aus den Branchen Nahrungsmittel, Metall- und Maschinenbau, Fleischwirtschaft sowie dem Einzelhandel schriftlich befragt. Die Deskription und Interpretation der Befragungsergebnisse erfolgte für die einzelnen Themenkomplexe des Fragebogens in ausführlicher Form ebenfalls im vierten Kapitel. Aus diesem Grund konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf eine Zusammenschau einiger empirischer Hauptbefunde.

Für den Themenkomplex „Arbeitsschutzrelevante Informations- und Kommu-

nikationswege“ hat die empirische Untersuchung gezeigt, dass das Regelwerksmanagement vielfältige Handlungen von den Akteuren im betrieblichen Alltag erfordert, um letztendlich die rechtlichen Bestimmungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einhalten zu können. Dabei werden vorwiegend kleine und mittelgroße Betriebe vor große Herausforderungen gestellt, da deren personelle, sachliche und finanzielle Situation oftmals durch Ressourcenknappheit gekennzeichnet ist.

Bei der Analyse der Untersuchungsergebnisse zum Themenkomplex „Sicherheitstechnische und betriebsärztliche Betreuung“ kristallisierte sich heraus, dass fast dreißig Jahre nach der Verabschiedung des Arbeitssicherheitsgesetzes noch immer Vollzugsdefizite bestanden. Diese manifestierten sich insbesondere in den untersuchten Klein- und Kleinstbetrieben. Da sich die legislative Intention einer fachlich fundierten Beratung der Arbeitgeber durch Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen gemäß § 5 des Arbeitsschutzgesetzes naturgemäß nur in betreuten Betrieben realisieren lässt, wirken sich diese Umsetzungsdefizite auch auf die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes aus.

Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung standen die Fragen des dritten Themenkomplexes zur Ermittlung des Umsetzungsstandes der rechtlichen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes. Bezogen auf das Themenfeld „Grundpflichten des Arbeitgebers“ (z.B. Etablierung einer Arbeitsschutzorganisation) lässt die zusammenfassende Auswertung der Analyseergebnisse folgende Schlussfolgerungen zu: Auf Grund der strukturellen Gegebenheiten wurden die organisatorischen Anforderungen in Mittel- und Großbetrieben relativ häufig umgesetzt. Bei den Kleinbetrieben bestand dagegen noch ein erhebliches Missverhältnis zwischen den arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften und deren Einhaltung und somit ein hoher Handlungsbedarf, um den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz gesetzeskonform zu organisieren. Daher bedarf diese Betriebsgrößenklasse besonderer Aufmerksamkeit und Unterstützung bei der Umsetzung organisatorischer Arbeitsschutzbestimmungen.

Durch die im Kapitel vier dargestellten Ergebnisse und Problemlagen zu den Themenfeldern „Beurteilung der Arbeitsbedingungen“ und „Dokumentation“ wird ein realistisches und umfassendes Bild hinsichtlich des Implementationsprozesses zur Gefährdungsbeurteilung in den untersuchten Branchen und Betriebsgrößenklassen wiedergegeben.

Die Analysen haben zum Beispiel offengelegt, dass die gesetzlichen Bestimmungen der Paragraphen 5 und 6 des Arbeitsschutzgesetzes, insbesondere in einem beachtlichen Teil der Klein- und Mittelbetriebe, nur marginal gegriffen haben. Darüber hinaus dokumentieren die Ergebnisse, dass in Bezug auf die Vollständigkeit und die Qualität von Gefährdungsbeurteilungen deutlicher Handlungsbedarf besteht. Weiterhin ist, neben der geringen Einbindung von Beschäftigten als Erkenntnisträger und deren Vertretungen, besonders auch die geringe Beteiligung von Betriebsärzten hervorzuheben. Für die Mehrzahl der Gefährdungsbeurteilungen blieben somit arbeitsmedizinische Kompetenzen ungenutzt. In diesem Zusammenhang ist als ein weiteres wesentliches Fazit herauszustellen, dass in den meisten Betrieben, und hier vornehmlich in den Kleinbetrieben sowie etwas verstärkt in den Betrieben des Einzelhandels, eine Fokussierung auf traditionelle Gefährdungen erfolgte und vor allem die psychischen Belastungen bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen ausgeblendet wurden. Von daher besteht für dieses Problemfeld offensichtlich ein prioritärer Handlungsbedarf.

Resümierend zeigen die Analysen zu den vielfältigen Themenfeldern dieses Themenkomplexes, dass die gesetzlichen Anforderungen in Mittel- und Großbetrieben relativ häufig umgesetzt wurden. Demgegenüber bestand bei den Klein- und Kleinstbetrieben noch eine erhebliche Diskrepanz zwischen den zu erfüllenden Vorgaben und der betrieblichen Realität des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Um diese Vollzugsdefizite zu reduzieren beziehungsweise zu beseitigen, sind primär die Betriebe zu einer verstärkten eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Aufgaben des Arbeitsschutzgesetzes aufgerufen. Nicht zuletzt sind auch die Betriebsärzte und die Beschäftigten bei der Zielsetzung des Arbeitsschutzgesetzes gefordert, sich als Interaktionspartner der weiteren Implementationsakteure, vor allem des Arbeitgebers,

maßgeblicher als bisher einzubringen. Darüber hinaus bedarf speziell die Betriebsgrößenklasse der Kleinbetriebe besonderer Aufmerksamkeit und Unterstützung durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger bei der Implementation der vielfältigen arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften dieses Themenkomplexes.

Die empirisch gewonnenen Datenmaterialien zum Themenkomplex „Umsetzung der Anforderungen ausgewählter Arbeitsschutzverordnungen“ unterstreichen, dass sowohl die betrieblichen als auch die außerbetrieblichen Implementationsakteure aufgerufen sind, in den Bemühungen nicht nachzulassen, den Arbeits- und Gesundheitsschutz vorschriftenkonform auszugestalten. Im Rahmen des Themenkomplexes „Umsetzung der Anforderungen ausgewählter Arbeitsschutzverordnungen“ wurde beispielsweise, in Bezug auf die in den untersuchten Betrieben vorhandenen Eigenbaumaschinen, erfragt, ob diese entsprechend der Maschinenverordnung mit einer EG-Konformitätserklärung und der CE-Kennzeichnung ausgestattet waren. Dabei ergab sich, dass die EG-Konformitätserklärung und die CE-Kennzeichnung nur etwa in jedem fünften Betrieb vollständig vorhanden waren. Die Auswertung der weiterführenden Frage, warum für die im Betrieb existierenden Eigenbaumaschinen keine EG-Konformitätserklärung und keine CE-Kennzeichnung vorlagen verdeutlicht, dass in nahezu zwei Drittel der Betriebe, bezüglich der Thematik „EG-Konformität auch für Eigenbaumaschinen“ Unkenntnisse über die Gesetzgebung, Unsicherheiten über die Vorgehensweise oder eine gewisse Überforderung auf Grund der Komplexität der Thematik bestanden, so dass primär diesen Defiziten begegnet werden müsste.

Als weiteres Resümee bleibt festzuhalten, dass auch im Hinblick auf die anderen untersuchten Rechtsverordnungen noch innerbetrieblicher Handlungsbedarf besteht, um die konstatierten Implementationsdefizite zu reduzieren. Die staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsdienste sind hier weiterhin gefordert, qualifizierte Aufklärungsarbeit zu leisten und die Betriebe wirksam bei der Umsetzung der vielfältigen Arbeitsschutzverordnungen zu unterstützen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Erkenntniszugewinn aus den empirischen Daten zu der Implementation des Arbeitsschutzgesetzes und der darauf gestützten Rechtsverordnungen für die Arbeitsschutzpolitik, respektive die politischen und administrativen Akteure, im Sinne einer Rückmeldung über die Wirksamkeit der Arbeitsschutzvorschriften, ertragreich sein kann. Darüber hinaus können die empirischen Resultate und die aufgezeigten Vollzugshemmnisse eine solide Basis für die Ableitung von Beratungsinitiativen und praxisorientierten Handlungshilfen zur Reduzierung bzw. Beseitigung von existierenden Implementationsdefiziten bilden. Hilfreich wären in besonderer Weise auch bewährte Praxisbeispiele, die sich auf die jeweiligen Betriebsbedingungen übertragen lassen. Dabei wird es darauf ankommen, vor allem die Belange von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu berücksichtigen.

Letztendlich müssen die Betriebe zu der Überzeugung gelangen, dass ein „gelebter“ und ganzheitlicher Arbeits- und Gesundheitsschutz positive Effekte aufweist. Dieser Überzeugungsarbeit werden sich entsprechend den Untersuchungsergebnissen vorwiegend auch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden – neben der traditionellen Aufsichtstätigkeit – widmen müssen. Eine konsequente Implementation des Arbeitsschutzgesetzes und der dazugehörigen Rechtsverordnungen lässt es möglich erscheinen, eine Steigerung der Effektivität im Arbeitsschutz und damit eine Reduzierung von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen, eine Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und eine optimale Nutzung der Ressource „Arbeitskraft“ zu erreichen. Dies dient neben der Qualität der Arbeitssicherheit ebenfalls der Qualität der Arbeitsprozesse und kann somit dazu beitragen, Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen maßgeblich zu verbessern.

Literaturverzeichnis

1. Bücher und Zeitschriftenaufsätze

BARTH, CHRISTOPH / GLOMM, DETLEF / WIENHOLD, L.:

Betriebsärztliche Kleinbetriebsbetreuung – Bedarfsabschätzung, Strategien, zeitgemäße Betreuungsmodelle, Dortmund 2000

BÖHRET, CARL / KONZENDORF, GÖTZ:

Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001

BÜCKER, ANDREAS / FABER, ULRICH / FELDHOFF, KERSTIN:

Handbuch zum betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzrecht – ein Leitfaden für die Praxis nach In-Kraft-Treten des Arbeitsschutzgesetzes, Düsseldorf 1997

BÜCKER, ANDREAS / FELDHOFF, KERSTIN / KOHTE, WOLFHARD:

Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt – europäische Herausforderungen für das deutsche Arbeitsrecht, Neuwied / Kriftel / Berlin 1994

BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG (HRSG.):

Praxis der Gesetzgebung – eine Lehr- und Lernhilfe, Regensburg 1984

FABRICIUS, NICOLAI:

Anhörung zum Entwurf eines Arbeitsschutzrahmengesetzes, in: Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EuroAS), 1994, S. 6 f.

FELDHOFF, KERSTIN:

Grundzüge des europäischen Arbeitsumweltrechts. Herausforderungen für gewerkschaftliche Arbeit und betriebliche Praxis. Ein Gutachten im Auftrag der gemeinsamen Arbeitsstelle der Industriegewerkschaft Metall/Ruhr-Universität Bochum unter Beteiligung der Hans-Böckler-Stiftung, Bochum 1992

FISCHER, CORNELIA:

Artikelgesetz Arbeitsschutz – starke Präventionsimpulse, in: Bundesarbeitsblatt 01/1996, S. 21 - 24

FRIEDRICHS, JÜRGEN:

Methoden empirischer Sozialforschung, 14. Auflage, Opladen 1990

GÖRLITZ, AXEL:

Politische Steuerung – ein Studienbuch, Opladen 1995

GRAUMANN, CARL FRIEDRICH ET AL.:

Sozialpsychologie, Band 7: Theorien und Methoden, Göttingen 1984

JANN, WERNER:

Kategorien der Policy-Forschung (Speyerer Arbeitshefte Nr. 37), Speyer 1981

JANN, WERNER:

Der Policy-Ansatz – ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA (Speyerer Arbeitshefte Nr. 45), Speyer 1983

JANNING, RITA / VLEURINCK, MARIA:

Arbeitsschutzrecht im Wandel – Prävention hat sich durchgesetzt, in: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): Betriebsärztliche Betreuung im Wandel (Tagungsbericht 111), Dortmund 2000, S. 21 - 26

KOLLMER, NORBERT / VOGL, MARKUS:

Das Arbeitsschutzgesetz: Darstellung der Rechtslage für Arbeitgeber, Beschäftigte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit, München 1997

KRÜGER, WOLFGANG:

Finanzielle Präventionsanreize, 3. Internationaler Kongress über medizinisch-rechtliche Aspekte von Arbeitsunfällen, München 1997

KRÜGER, WOLFGANG / HEß, DAGMAR / MÜLLER, PETRA / STEGEMANN, KARSTEN:

Wirtschaftliche Anreize für betriebliche Maßnahmen zur Unfallverhütung und zur Verringerung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, Forschungsvorhaben Nr. F 1689, (Endbericht), Wuppertal 1999

MAYNTZ, RENATE:

Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 1977, S. 51 – 66

MERDIAN, JOSEF:

Erfahrungen bei der Einführung und Umsetzung von ASM-Systemen in KMU, in: Sicherheitsingenieur, 2001, S. 24 - 29

SCHNELL, RAINER / HILL, PAUL B. / ESSER, ELKE:

Methoden der empirischen Sozialforschung, 2. Auflage, München 1989

SCHUBERT, KLAUS:

Politikfeldanalyse – eine Einführung, Opladen 1991

VON BEYME, KLAUS:

Der Gesetzgeber - der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997

WANK, ROLF / BÖRGMANN, UDO:

Deutsches und europäisches Arbeitsschutzrecht: eine Darstellung der Bereiche Arbeitsstätten, Geräte- und Anlagensicherheit, Gefahrstoffe und Arbeitsorganisation; mit Abdruck der einschlägigen EG-Richtlinien, München 1992

WINDHOFF-HÉRITIER, ADRIENNE:

Politikimplementation – Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Taunus 1980

WINDHOFF-HÉRITIER, ADRIENNE:

Policy-Analyse – eine Einführung, Frankfurt / New York 1987

WLOTZKE, OTFRIED:

EG-Binnenmarkt und Arbeitsrechtsordnung – eine Orientierung, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht (NZA), 7. Jg, 1990, S. 417 – 423

2. Richtlinien, Gesetze, Verordnungen, Normen, Rechtsprechung, weitere Rechtsinstrumente

EINHEITLICHE EUROPÄISCHE AKTE vom 01.07.1987, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 169 vom 29.06.1987, S. 1ff.

EUROPÄISCHES KOMITEE FÜR NORMUNG (HRSG.): EN ISO 9241-10: Ergonomische Anforderungen für Bürotätigkeiten mit Bildschirmgeräten, Teil 10: Grundsätze der Dialoggestaltung, Brüssel 1995

GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Rechtssache C-69/90: Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 13.12.1991, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, 1991, Seite I-06011

GESETZ ZUR UMSETZUNG DER EG-RAHMENRICHTLINIE ARBEITSSCHUTZ UND WEITERER ARBEITSSCHUTZ-RICHTLINIEN vom 07.08.1996, in: Bundesgesetzblatt Teil I, S. 1246 - 1253

RICHTLINIE 89/391/EWG des Rates vom 12.06.1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 183, S. 1 - 8

RICHTLINIE 89/656/EWG des Rates vom 30.11.1989 über die Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstung durch Arbeitnehmer bei der Arbeit, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 393, S. 18 – 28

RICHTLINIE 89/686/EWG des Rates vom 21.12.1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten für persönliche Schutzausrüstungen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 399, S. 18ff.

RICHTLINIE 91/383/EWG des Rates vom 25.06.1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 206, S. 19ff.

VERORDNUNG ÜBER SICHERHEIT UND GESUNDHEITSSCHUTZ BEI DER BENUTZUNG VON ARBEITSMITTELN vom 11.03.1997, in: Bundesgesetzblatt, Teil I, 1997, S. 450ff.

VERORDNUNG ZUR UMSETZUNG VON EG-EINZELRICHTLINIEN ZUR EG-RAHMENRICHTLINIE ARBEITSSCHUTZ vom 04.12.1996, in: Bundesgesetzblatt, Teil I, 1996, S. 1841ff.

VERTRAG zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, in: Bundesgesetzblatt Teil II, 1990, S. 885ff.

3. Bundesrats- und Bundestagsdrucksachen

BUNDESRATS-DRUCKSACHE 792/93:

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitsschutzrahmengesetz – ArbSchRG) vom 05.11.1993

BUNDESRATS-DRUCKSACHE 881/95:

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien vom 29.12.1995

BUNDESRATS-DRUCKSACHE 427/96:

Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages: Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien vom 14.06.1996

BUNDESRATS-DRUCKSACHE 656/96:

Verordnung der Bundesregierung: Verordnung zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz vom 05.09.1996

BUNDESRATS-DRUCKSACHE 988/96:

Verordnung der Bundesregierung: Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung von Arbeitsmitteln bei der Arbeit (Arbeitsmittelbenutzungsverordnung – AMBV) vom 19.12.1996

BUNDESTAGS-DRUCKSACHE 12/6752:

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitsschutzrahmengesetz – ArbSchRG) vom 03.02.1994

BUNDESTAGS-DRUCKSACHE 13/3540:

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien vom 22.01.1996

BUNDESTAGS-DRUCKSACHE 13/4337:

Unterrichtung durch die Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien – Drucksache 13/3540 – hier: Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 15.04.1996

BUNDESTAGS-DRUCKSACHE 13/4756:

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 13/3540, 13/4337 - Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien vom 28.05.1996

BUNDESTAGS-DRUCKSACHE 13/5107:

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP - Drucksache 13/4612 - Entwurf eines arbeitsrechtlichen Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz) b) zu dem Antrag der Abgeordneten Marieluise Beck (Bremen), Annelie Buntenbach, Andrea Fischer (Berlin), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 13/4672 - Arbeitsrechtliche Reformen als Baustein zur Neugestaltung der Arbeit vom 26.06.1996

Anhang

- Anhang A: Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz**
- Anhang B: Im Rahmen des Pretest aufgesuchte Betriebe**
- Anhang C: Ausgewählte Datenmaterialien zur empirischen Untersuchung**
- Anhang C-1: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes
Auswertungen zu Frage A1)**
- Anhang C-2: Betriebliche Handlungen auf Grund der Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes
Auswertungen zu Frage A2)**
- Anhang C-3: Das Regelwerksmanagement
Auswertungen zu Frage A3)**
- Anhang C-4: Formen der sicherheitstechnischen Betreuung in
Abhängigkeit von der Betriebsgröße
Auswertungen zu Frage B1)**
- Anhang C-5: Arbeitsschutzorganisation
Auswertungen zu Frage C1)**
- Anhang C-6: Berücksichtigte Gefährdungs- und Belastungsfaktoren
Auswertungen zu Frage C4)**

Anhang A: Fragebogen zum Arbeitsschutzgesetz

Das Arbeitsschutzgesetz, welches 1996 in Kraft getreten ist, will Arbeitgeber und Beschäftigte zu einem systematischen und präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutz motivieren. Das Ziel besteht in der wirkungsvollen Verhütung von Unfällen und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren.

Uns ist bekannt, dass das Arbeitsschutzgesetz neuartige Anforderungen stellt und daher in verschiedenen Bereichen möglicherweise noch Handlungsbedarf besteht. Wir möchten mit diesem Fragebogen erfahren, wie Ihr Betrieb die Anforderungen des Gesetzes umsetzt, welche Anforderungen erfüllt werden, bei welchen Anforderungen es Probleme bei der Umsetzung gibt und worin diese Probleme bestehen. Die Untersuchung stellt somit eine systematische Stärken- und Schwächenanalyse dar. Sie dient neben der Arbeitssicherheit auch der Qualität der Arbeitsprozesse und kann damit dazu beitragen Wirtschaftlichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmensimage maßgeblich zu verbessern.

Zur Beantwortung der einzelnen Fragen sind meist Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Bitte kreuzen Sie bei jeder Frage nur eine Antwort an. Sollten mehrere Antworten möglich sein, so wird darauf in der jeweiligen Fragestellung hingewiesen. Der Erfolg der Untersuchung hängt wesentlich davon ab, dass Sie alle Fragen beantworten. Bitte lassen Sie daher keine Frage aus. Wir versichern Ihnen, dass Ihre Angaben streng vertraulich gehandhabt werden und Ihre Anonymität in vollem Umfang gewährleistet ist.

Zunächst möchten wir Sie bitten, uns einige Angaben zu Ihrem Unternehmen mitzuteilen. Diese dienen uns ausschließlich für die statistische Aufbereitung der Daten und werden in keinsten Form Rückschlüsse auf Ihr Unternehmen zulassen.

Branche: _____

Anzahl der Mitarbeiter: 1-9 10-19 20-49 50-99 100-199
 200-249 250-499 500-999 >1000

Betriebliche Funktion des Fragebogenausfüllers:

- Unternehmer/Arbeitgeber
- Betriebsleiter
- Bereichsverantwortlicher (z. B. Produktionsleiter, Meister)
- Fachkraft für Arbeitssicherheit
- Sonstige: _____

Zuständige Berufsgenossenschaft: FBG BGN BGE MMBG
 Sonstige: _____

Ist ein Betriebsrat vorhanden? Ja Nein

Datum: _____

Der folgende Fragebogenteil befasst sich mit den arbeitsschutzrelevanten Informations- und Kommunikationswegen in Ihrem Betrieb:

A1) Wie sind Sie auf das Arbeitsschutzgesetz aufmerksam geworden? (mehrere Antworten möglich)

- Presse/Fachzeitschriften
- Arbeitsschutzbehörde (in NRW: Staatliches Amt für Arbeitsschutz)
- Berufsgenossenschaft
- Innung/Kammer/Verband
- Sonstige Informationsquelle(n): _____

A2) Was wurde daraufhin in Ihrem Betrieb veranlasst? (mehrere Antworten möglich)

- Das weitere Vorgehen wurde im Arbeitsschutzausschuss beraten
- Eine externe Beratung zum Arbeitsschutzgesetz wurde eingefordert
- Die Beschäftigten wurden über ihre Mitwirkungspflichten und Rechte informiert
- Sonstige Maßnahmen: _____

A3) Besteht in Ihrem Betrieb ein Verfahren, um neue oder geänderte Arbeitsschutzvorschriften zu erfassen und auszuwerten?

- Ja, die Erfassung und Auswertung erfolgt systematisch nach verbindlichen Vorgaben
- Ja, die Erfassung und Auswertung erfolgt im Einzelfall
- Die Erfassung und Auswertung geschieht nicht

Wenn ja: Werden daraufhin – soweit vorhanden - die betroffenen betrieblichen Funktionsträger (z.B. Betriebsleiter, Bereichsleiter, Abteilungsleiter) informiert, bzw. werden die sich aus neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften ergebenden Maßnahmen eingeleitet?

- Ja, generell
- Ja, im Einzelfall
- Nein

Nachfolgend finden Sie Fragen zur „Organisation des Arbeitsschutzes“ in Ihrem Betrieb:**B1) Wird Ihr Unternehmen sicherheitstechnisch betreut?**

- Ja
 Nein

Wenn ja: In welcher Form erfolgt die sicherheitstechnische Betreuung Ihres Unternehmens?

- Im Betrieb angestellte, hauptberuflich tätige Fachkraft für Arbeitssicherheit
- Im Betrieb angestellte, nebenberuflich tätige Fachkraft für Arbeitssicherheit
- Betreuung durch einen überbetrieblichen sicherheitstechnischen Dienst
- Freiberufliche Fachkraft für Arbeitssicherheit
- Anschluss an einen berufsgenossenschaftlichen sicherheitstechnischen Dienst
- Modifizierte sicherheitstechnische Betreuung (Fleischerei-BG BGV A6)
- Sonstige Form: _____

B2) Wird Ihr Unternehmen betriebsärztlich betreut?

- Ja
 Nein

Wenn ja: In welcher Form erfolgt die betriebsärztliche Betreuung Ihres Unternehmens?

- Im Betrieb angestellter, hauptberuflich tätiger Betriebsarzt
- Freiberuflicher Betriebsarzt
- Betreuung durch einen überbetrieblichen arbeitsmedizinischen Dienst
- Anschluss an einen berufsgenossenschaftlichen arbeitsmedizinischen Dienst
- Modifizierte arbeitsmedizinische Betreuung (Fleischerei-BG BGV A7)
- Sonstige Form: _____

Im folgenden Fragebogenteil geht es um Anforderungen, die aus dem Arbeitsschutzgesetz resultieren:

Grundpflichten des Arbeitgebers

C1) Besteht zur Planung und Durchführung der erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes eine Organisation entsprechend der Betriebsgröße?

- Ja
- Nein
- Die Organisation wird zur Zeit aufgebaut

C2) Werden Maßnahmen des Arbeitsschutzes auf ihre Wirksamkeit überprüft und erforderlichenfalls an sich ändernde Gegebenheiten angepasst?

- Ja
- Nein

C3) Sind Vorkehrungen getroffen, so dass die Beschäftigten ihren Mitwirkungspflichten im Arbeits- und Gesundheitsschutz nachkommen können?

- Ja
- Nein

Beurteilung der Arbeitsbedingungen

C4) Wurde eine Beurteilung der Arbeitsbedingungen im Hinblick auf die mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen durchgeführt?

- Ja, es liegt eine vollständige Beurteilung vor
- Ja, es liegt für Teilbereiche eine Beurteilung vor
- Die Vorbereitungen zur Durchführung haben begonnen
- Nein, es wurde noch nicht begonnen

Wenn ja:

- a) Wer hat die Beurteilung der Arbeitsbedingungen **federführend** durchgeführt? (bitte nur eine Antwort)
- Unternehmer/Arbeitgeber
 - Betriebsleiter
 - Bereichsverantwortlicher (z. B. Produktionsleiter, Meister)
 - Fachkraft für Arbeitssicherheit
 - Betriebsarzt
 - Fachkraft für Arbeitssicherheit und Betriebsarzt
 - Externer Berater (z. B. überbetrieblicher Dienst)
 - Aufsichtsperson der Berufsgenossenschaft
 - Aufsichtsperson der staatlichen Überwachungsbehörde

Fortsetzung der Antwortmöglichkeiten:

- Sonstige: _____
- b) Wer hat an der Beurteilung der Arbeitsbedingungen mitgewirkt? (mehrere Antworten möglich)
- Unternehmer/Arbeitgeber
 - Betriebsleiter
 - Bereichsverantwortlicher (z. B. Produktionsleiter, Meister)
 - Fachkraft für Arbeitssicherheit
 - Betriebsarzt
 - Sicherheitsbeauftragte
 - Betriebsrat
 - Beschäftigte des jeweiligen Arbeitsplatzes
 - Externer Berater (z. B. überbetrieblicher Dienst)
 - Aufsichtsperson Ihrer Berufsgenossenschaft
 - Aufsichtsperson der staatlichen Überwachungsbehörde
 - Sonstige: _____
- c) Welche der relevanten Gefährdungsfaktoren wurden im Rahmen der Beurteilung der Arbeitsbedingungen berücksichtigt? (mehrere Antworten möglich)
- Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätte / des Arbeitsplatzes
 - Physikalische Einwirkungen (z. B. Lärm)
 - Chemische Einwirkungen (z. B. Gefährliche Stoffe)
 - Biologische Einwirkungen (z. B. Bakterien)
 - Gestaltung, Auswahl und Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit
 - Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken
 - Unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten
Psychische Belastungen (z. B. durch Arbeitsorganisation, Arbeitstätigkeit)
 - Sonstige: _____

Wenn nein: Warum wurde **keine** Beurteilung der Arbeitsbedingungen durchgeführt? (mehrere Antworten möglich)

- Die Verpflichtung zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen ist nicht bekannt
- Überforderung durch die Komplexität des Arbeitsschutzgesetzes
- Unsicherheit über die genaue Vorgehensweise und den Umfang der Aufgabe
- Es besteht noch Beratungsbedarf
- Aus Zeitmangel
- Fehlender Anreiz, da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerung und Kosteneinsparung gesehen wird
- Sonstige Gründe: _____

Dokumentation

C5) Liegen Unterlagen (sog. Dokumentation) zu der Beurteilung der Arbeitsbedingungen vor?

- Ja, es liegt eine vollständige Dokumentation vor
- Ja, es liegt für Teilbereiche eine Dokumentation vor
- Die Vorbereitungen zur Dokumentation haben begonnen
- Nein

Wenn ja: Wie setzt sich die Dokumentation zusammen? (mehrere Antworten möglich)

- Das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung
- Die aufgrund der Gefährdungsbeurteilung festgelegten Maßnahmen des Arbeitsschutzes
- Das Ergebnis der Maßnahmenüberprüfung (Wirksamkeitskontrolle)
- Protokolle von Betriebsbegehungen
- Gefährdungskataloge der Berufsgenossenschaft
- Prüflisten von Arbeitsmitteln der Berufsgenossenschaft
- Betriebsanweisungen
- Sonstiges: _____

Wenn nein: Warum wurde **keine** Dokumentation erstellt? (mehrere Antworten möglich)

- Die Verpflichtung zur Dokumentation ist nicht bekannt
- Unsicherheit über die genaue Vorgehensweise und den Umfang der Aufgabe
- Die Zuständigkeit für die Durchführung muss noch geklärt werden
- Aus Zeitmangel
- Sonstige Gründe: _____

C6) Werden in Ihrem Unternehmen die folgenden Unfalltypen erfasst?

- | Ja | Nein | |
|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Meldepflichtige Unfälle |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Nicht meldepflichtige Unfälle |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Erste-Hilfe-Fälle |

Erste-Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen

C7) Sind die Beschäftigten benannt, die Aufgaben der Ersten-Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung übernehmen?

- | Ja | Nein | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Erste-Hilfe |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Brandbekämpfung |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Evakuierung |

Wenn ja: Wie viele Beschäftigte sind benannt?

Erste-Hilfe: _____ Anzahl der Beschäftigten
 Brandbekämpfung: _____ Anzahl der Beschäftigten
 Evakuierung: _____ Anzahl der Beschäftigten

Wenn nein: Warum sind **keine** Beschäftigte benannt worden? (mehrere Antworten möglich)

- Organisatorische Probleme (z. B. keine geeigneten Beschäftigten vorhanden)
- Unkenntnis der Notwendigkeit
- Die Beschäftigten für Erste-Hilfe wurden noch nicht ausgebildet
- Die Aspekte der Ausbildung sind noch unklar
- Sonstiges: _____

Unterweisung

C8) Werden die Beschäftigten über Sicherheit und Gesundheitsschutz unterwiesen?

- Ja
- Nein

Wenn nein: Warum werden die Beschäftigten nicht unterwiesen? (mehrere Antworten möglich)

- Die Zuständigkeiten sind noch nicht geklärt
- Überlastung der Vorgesetzten
- Sonstiges: _____

Wenn ja: Wann erfolgt die Unterweisung?

- | Ja | Nein | |
|-----------------------|-----------------------|---|
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Bei der Einstellung |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Bei Veränderungen im Aufgabenbereich |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Bei der Einführung neuer Arbeitsmittel oder einer neuen Technologie |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Vor Aufnahme der Tätigkeit |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Regelmäßig wiederholt |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Arbeitsplatz- bzw. aufgabenbereichsbezogen |

Beratung

C9) Gab es bezüglich der Umsetzung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes kostenlose Beratungen/Hilfestellungen? (mehrere Antworten möglich)

- Ja, durch die zuständige Arbeitsschutzbehörde (in NRW: Staatliches Amt für Arbeitsschutz)
- Ja, durch die zuständige Berufsgenossenschaft
- Nein
- Sonstige: _____

C10) Wie beurteilen Sie die Beratungen bzw. Hilfestellungen?

Zufriedenstellend	Es besteht weiterer Beratungsbedarf	
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	durch die Berufsgenossenschaft
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	durch die zuständige Arbeitsschutz- behörde (in NRW: Staatliches Amt für Arbeitsschutz)
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	durch Sonstige: _____

Der sich anschließende Abschnitt beinhaltet Fragen zu ausgewählten Arbeitsschutzverordnungen:

Arbeitsmittelbenutzungsverordnung**D1) Haben die Arbeitsmittel (u. a. Maschinen, Geräte), die nach dem 1. April 1997 in Ihrem Unternehmen angeschafft wurden, eine EG-Konformitätserklärung und eine CE-Kennzeichnung?**

- Ja
- Ja, zum Teil
- Nein

Wenn nein: Warum liegen diese nicht vor? (mehrere Antworten möglich)

- Unkenntnis der Gesetzgebung
- Überforderung durch die Komplexität der Thematik (z. B. bei Anlagen)
- Sonstige Gründe: _____

D2) Gibt es in Ihrem Unternehmen Maschinen und Geräte, die für den Eigenbedarf gebaut wurden (sog. Eigenbaumaschinen)?

- Ja
- Nein

Wenn ja: Liegen für diese Maschinen die EG-Konformitätserklärung und die CE-Kennzeichnung vor?

- Ja
- Ja, zum Teil
- Nein

Wenn nein: Warum liegen die EG-Konformitätserklärung und die CE-Kennzeichnung nicht vor?

- Unkenntnis der Gesetzgebung
- Überforderung durch die Komplexität der Thematik
- Unsicherheit über die genaue Vorgehensweise
- Aus Zeitmangel
- Sonstige Gründe: _____

D3) Wurden die sich ggf. aus der Arbeitsmittelbenutzungsverordnung ergebenden Nachrüstpflichten für ältere Arbeitsmittel erfüllt?

- Ja
 Nein

Wenn nein: Warum wurden die Nachrüstpflichten nicht erfüllt?

- Eine Nachrüstung ist nicht erforderlich, weil _____
 Unkenntnis der Gesetzgebung
 Die Nachrüstung ist zu aufwendig
 Aus Zeitmangel
 Sonstige Gründe: _____

Bildschirmarbeitsverordnung

D4) Wurden die Arbeitsbedingungen an Bildschirmarbeitsplätzen insbesondere hinsichtlich einer Gefährdung des Sehvermögens sowie körperlicher Probleme und psychischer Belastungen ermittelt und beurteilt?

- | | | |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Ja | Nein | |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Gefährdung des Sehvermögens |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Körperliche Probleme |
| <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | Psychische Belastungen |

D5) Wurden bei der Beurteilung der Arbeitsbedingungen an Bildschirmarbeitsplätzen Mängel festgestellt?

- Ja
 Nein

Wenn ja: In welchen Bereichen liegen diese Mängel? (mehrere Antworten möglich)

- Bildschirmgerät, Tastatur
 Sonstige Arbeitsmittel (z. B. Arbeitstisch, Arbeitsstuhl)
 Arbeitsumgebung (z. B. Beleuchtung, Reflexionen, Bewegungsfläche, Lärm)
 Software, speziell Softwareergonomie
 Sonstige: _____

Persönliche-Schutzausrüstungen-Benutzungsverordnung

D6) Werden die persönlichen Schutzausrüstungen den Beschäftigten individuell angepasst zur Verfügung gestellt?

- Ja
 Nein
 Persönliche Schutzausrüstung ist nicht erforderlich

Fortsetzung der Frage D6):

Wenn nein: Wird sichergestellt, dass bei der Verwendung von persönlicher Schutzausrüstung keine Gesundheitsgefahren oder hygienischen Probleme auftreten?

- Ja, durch regelmäßige Reinigung /Pflegeplan
- Ja, durch die Verwendung von Einwegprodukten
- Ja, durch sonstige Maßnahmen: _____
- Nein

D7) Werden die Beschäftigten in der sicherheitsgerechten Benutzung der persönlichen Schutzausrüstung (PSA) im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes unterwiesen?

- Ja
- Nein

Wenn nein: Warum werden die Beschäftigten nicht unterwiesen?

- Die Verpflichtung zur Unterweisung bzgl. PSA ist nicht bekannt
- Die Unterweisungen auf Grund des Arbeitsschutzgesetzes werden als ausreichend angesehen
- Die Zuständigkeit für die Durchführung muss noch geklärt werden
- Aus Zeitmangel
- Sonstige Gründe: _____

Raum für Anmerkungen und Kommentare: (Falls es weitere Informationen gibt, die im Rahmen dieser Untersuchung relevant sein könnten, nutzen Sie bitte den Raum und die Gelegenheit).

Wir danken Ihnen recht herzlich für Ihre Mitarbeit!

Anhang B

Im Rahmen des Pretest aufgesuchte Betriebe

1. Aspera Brauerei Riese GmbH, Mülheim an der Ruhr
2. Belzer GmbH, Wuppertal
3. Brauerei C. & A. Veltins GmbH & Co., Meschede-Grevenstein
4. Brauerei Peters & Bambeck GmbH und Co. KG, Monheim
5. DBT Deutsche Bergbau-Technik GmbH, Wuppertal
6. Dortmunder Stadtwerke AG, Dortmund
7. Düsseldorfer Löwensenf GmbH, Düsseldorf
8. EBG Gesellschaft für elektromagnetische Werkstoffe mbH, Bochum
9. Eduard Wille GmbH & Co., Wuppertal
10. Erkrather Quellen, Erkrath
11. FAG OEM und Handel AG, Wuppertal
12. Fortin-Mühlenwerke GmbH, Düsseldorf
13. Hesco GmbH, Hilden
14. Höveler Spezialfutterwerke GmbH & Co. KG, Langenfeld
15. MUK-Logistik, Mülheim an der Ruhr
16. Rhein-Ruhr-Malz GmbH & Co. KG, Mülheim an der Ruhr
17. Ruhrtaler Waffelfabrik GmbH & Co., Mülheim an der Ruhr
18. Verlag M. DuMont Schauberg, Köln
19. Walter Klein GmbH & Co. KG, Wuppertal
20. Wera-Werk Hermann Werner GmbH & Co., Wuppertal

Anhang C

Ausgewählte Daten zur empirischen Untersuchung

- Anhang C-1: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes
Auswertungen zu Frage A1)**
- Anhang C-2: Betriebliche Handlungen auf Grund der Kenntnisnahme
des Arbeitsschutzgesetzes
Auswertungen zu Frage A2)**
- Anhang C-3: Das Regelwerksmanagement
Auswertungen zu Frage A3)**
- Anhang C-4: Formen der sicherheitstechnischen Betreuung in Ab-
hängigkeit von der Betriebsgröße
Auswertungen zu Frage B1)**
- Anhang C-5: Arbeitsschutzorganisation
Auswertungen zu Frage C1)**
- Anhang C-6: Berücksichtigte Gefährdungs- und Belastungsfaktoren
Auswertungen zu Frage C4)**

Anhang C-1

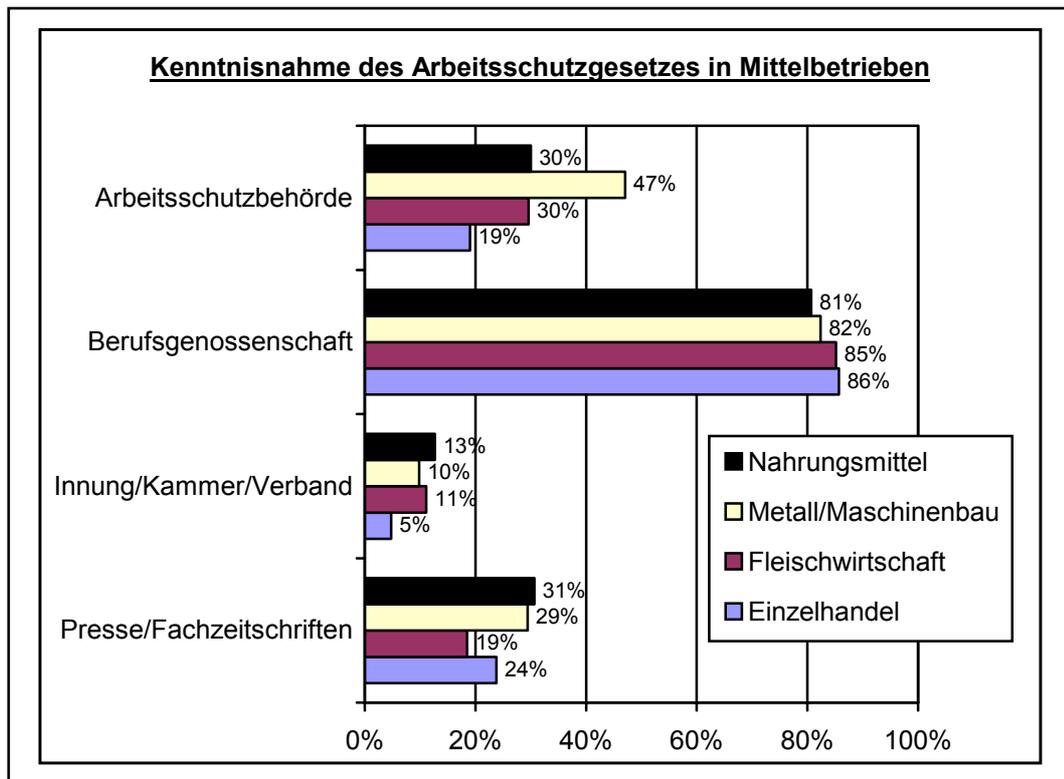


Abb. C-1.1: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes in Mittelbetrieben
Auswertung zu Frage A1)

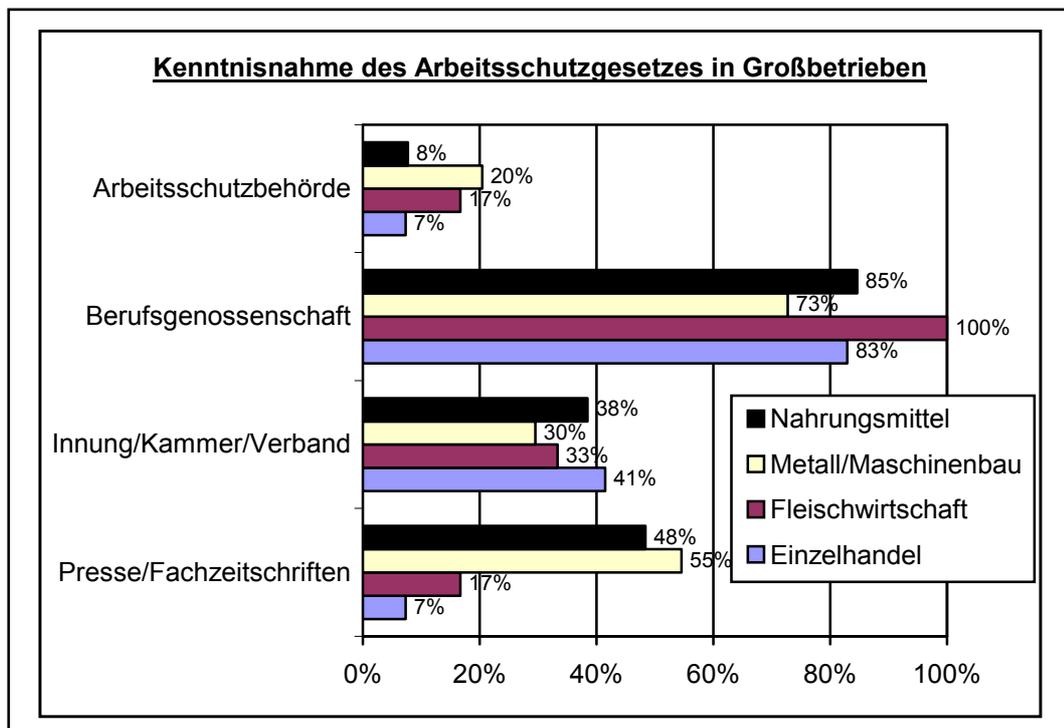


Abb. C-1.2: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes in Großbetrieben
Auswertung zu Frage A1)

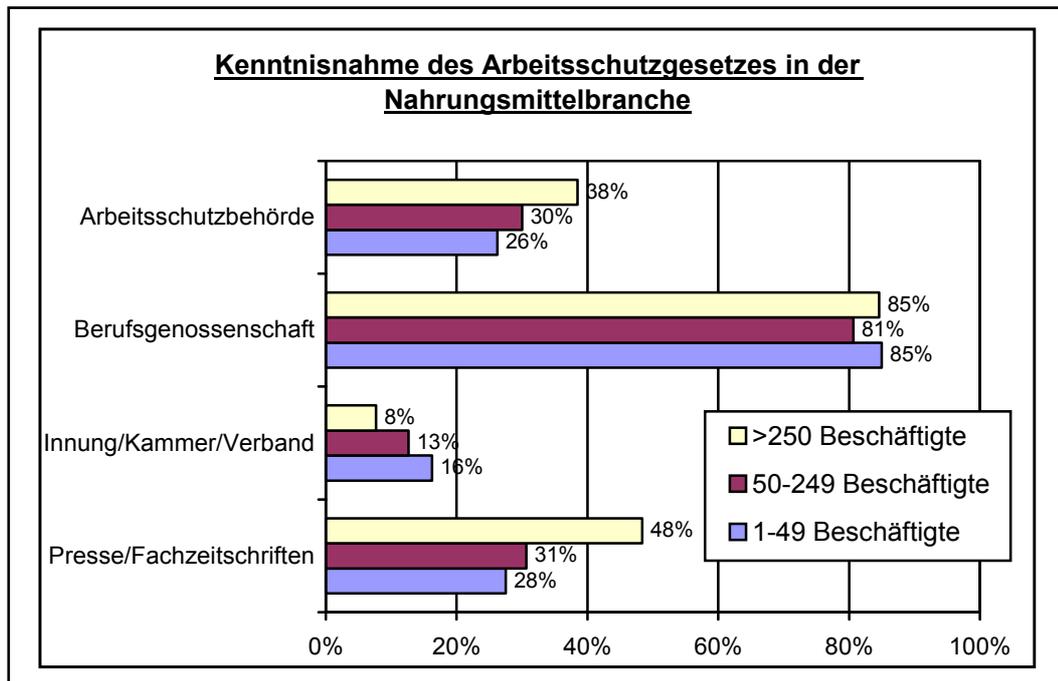


Abb. C-1.3: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes in der Nahrungsmittelbranche
Auswertung zu Frage A1)

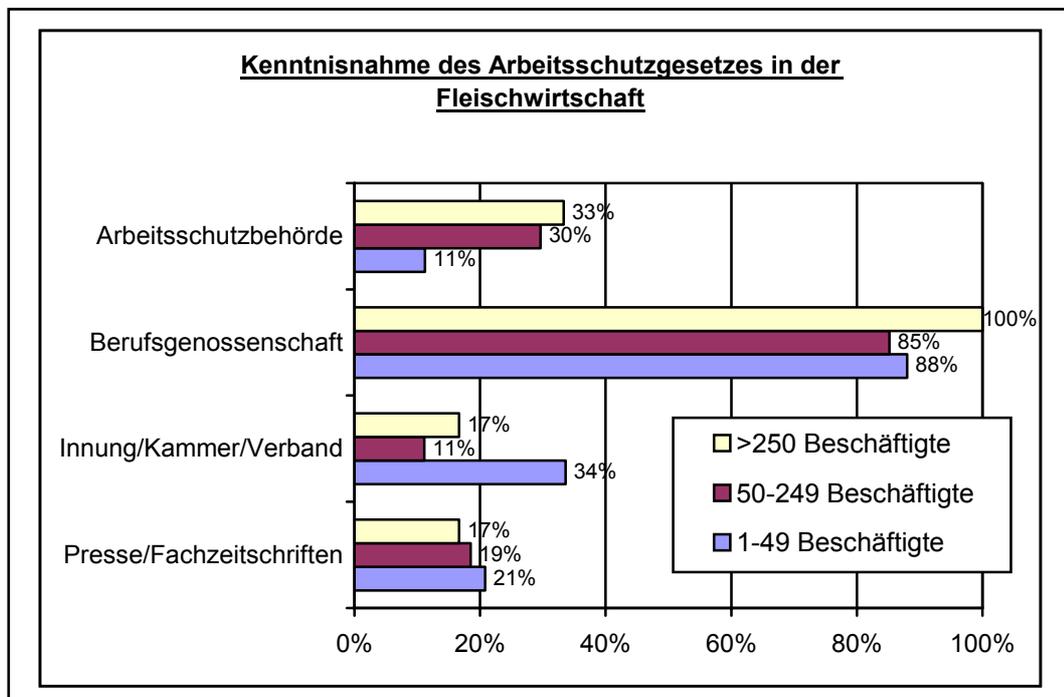


Abb. C-1.4: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes in der Fleischwirtschaft
Auswertung zu Frage A1)

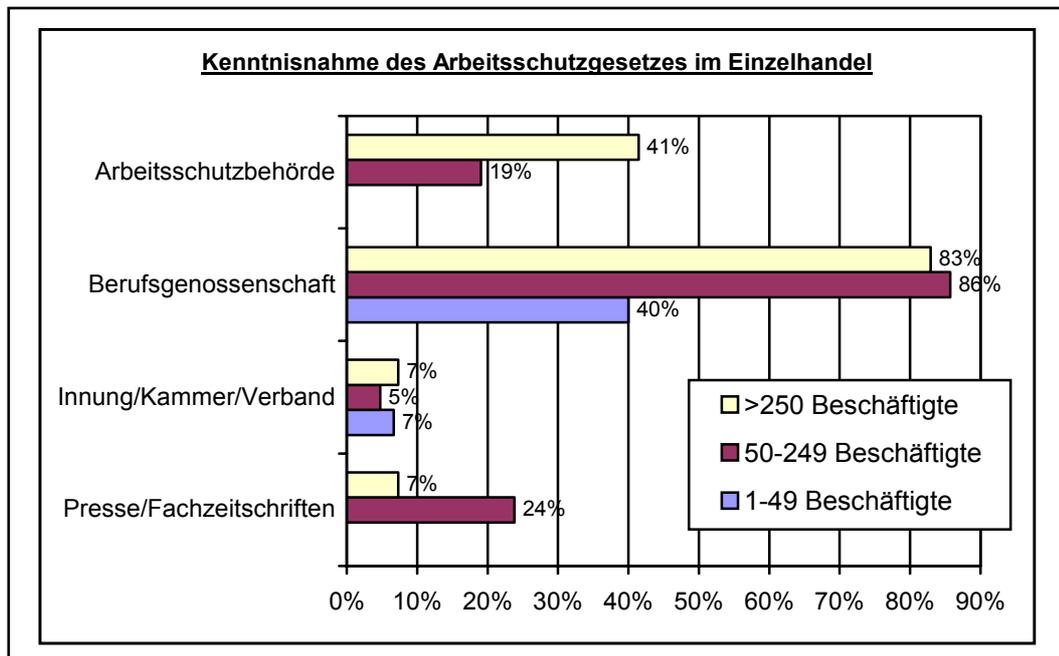


Abb. C-1.5: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes im Einzelhandel
Auswertung zu Frage A1)

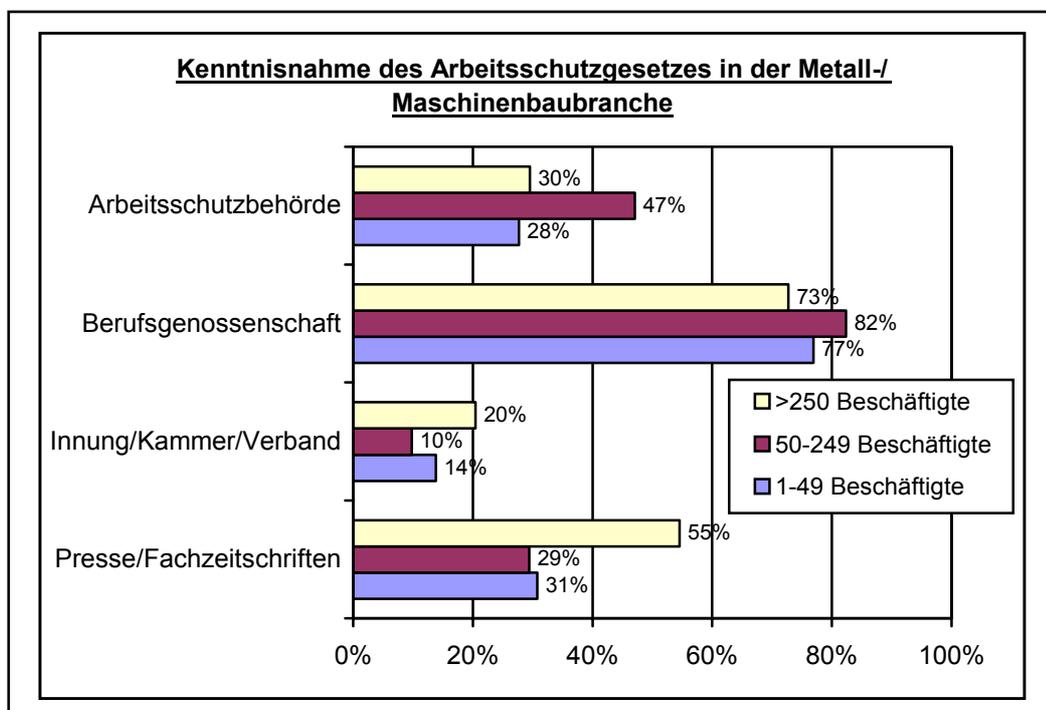


Abb. C-1.6: Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes in der Metall-/
Maschinenbaubranche
Auswertung zu Frage A1)

Anhang C-2

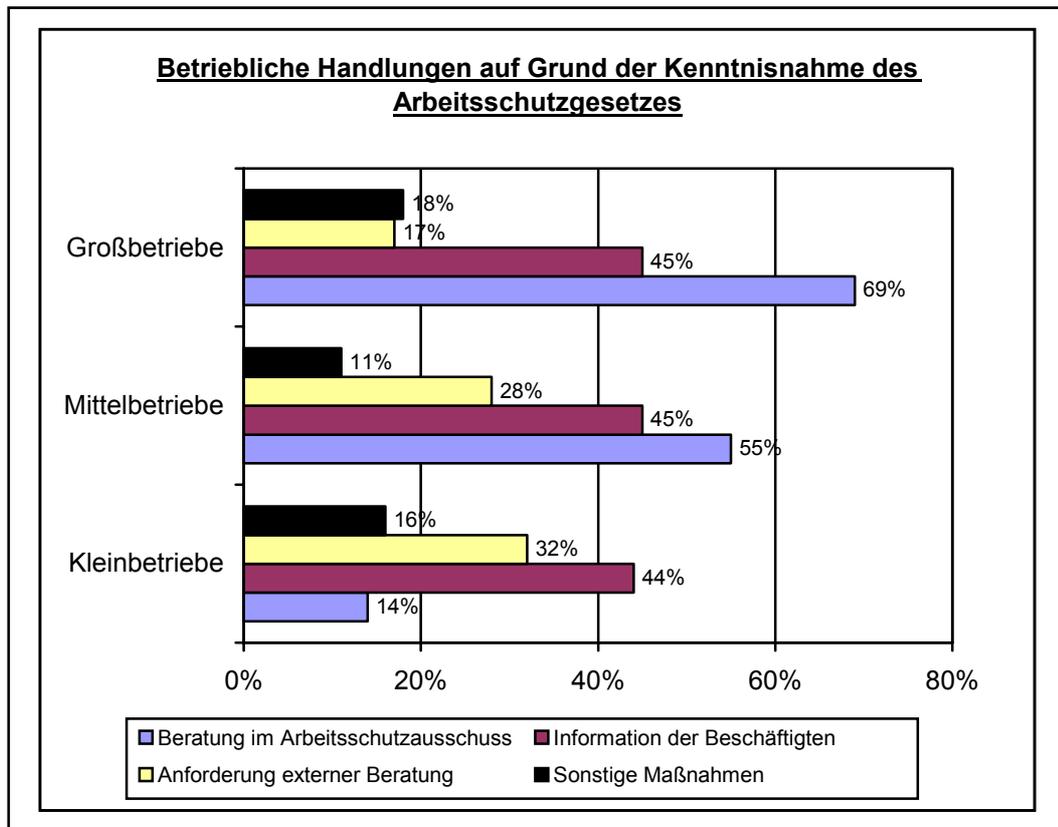


Abb. C-2.1: Betriebliche Handlungen auf Grund der Kenntnisnahme des Arbeitsschutzgesetzes
Auswertung zu Frage A2)

Anhang C-3

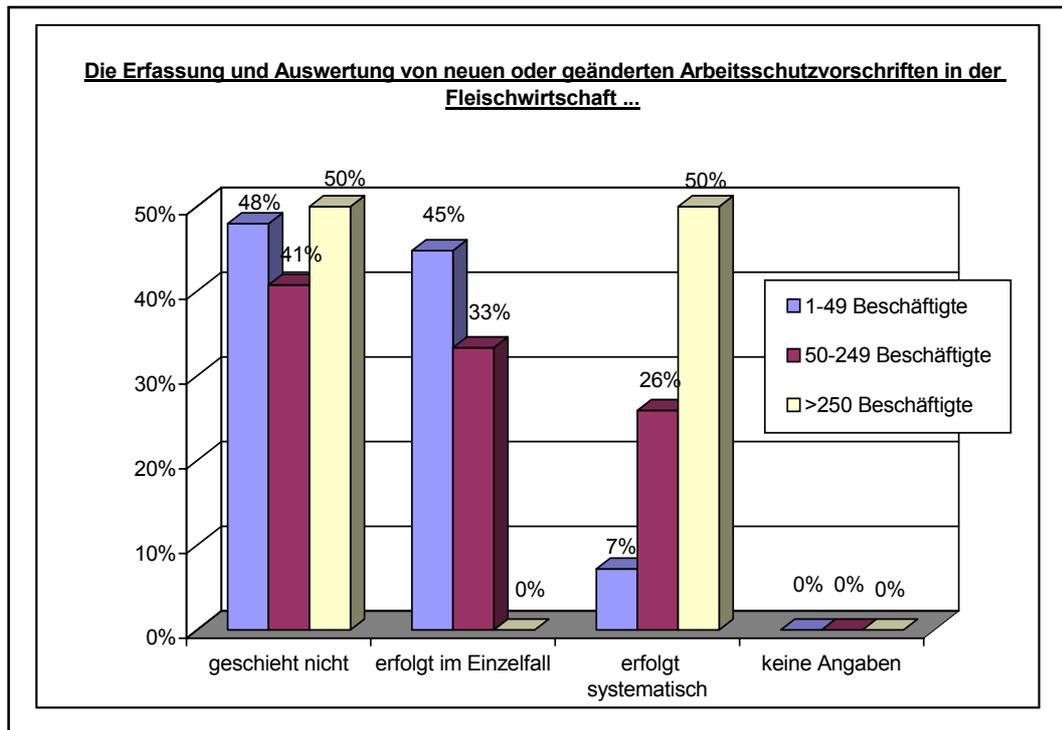


Abb. C-3.1: Die Erfassung und Auswertung von neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften in der Fleischwirtschaft (Auswertung zu Frage A3)

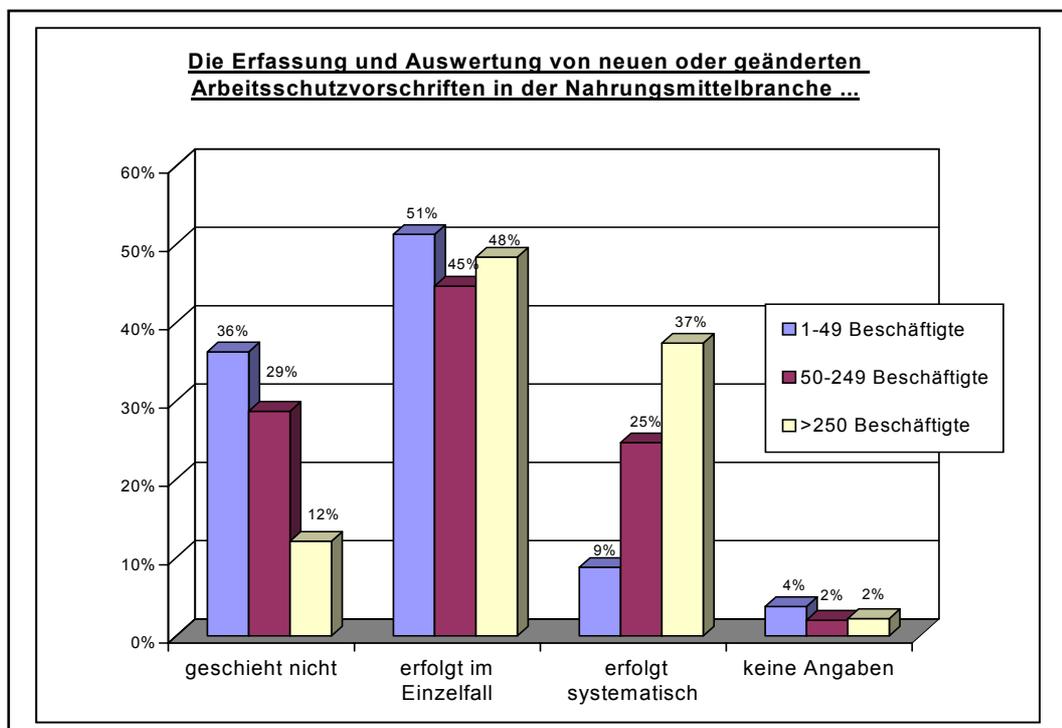


Abb. C-3.2: Die Erfassung und Auswertung von neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften in der Nahrungsmittelbranche (Auswertung zu Frage A3)

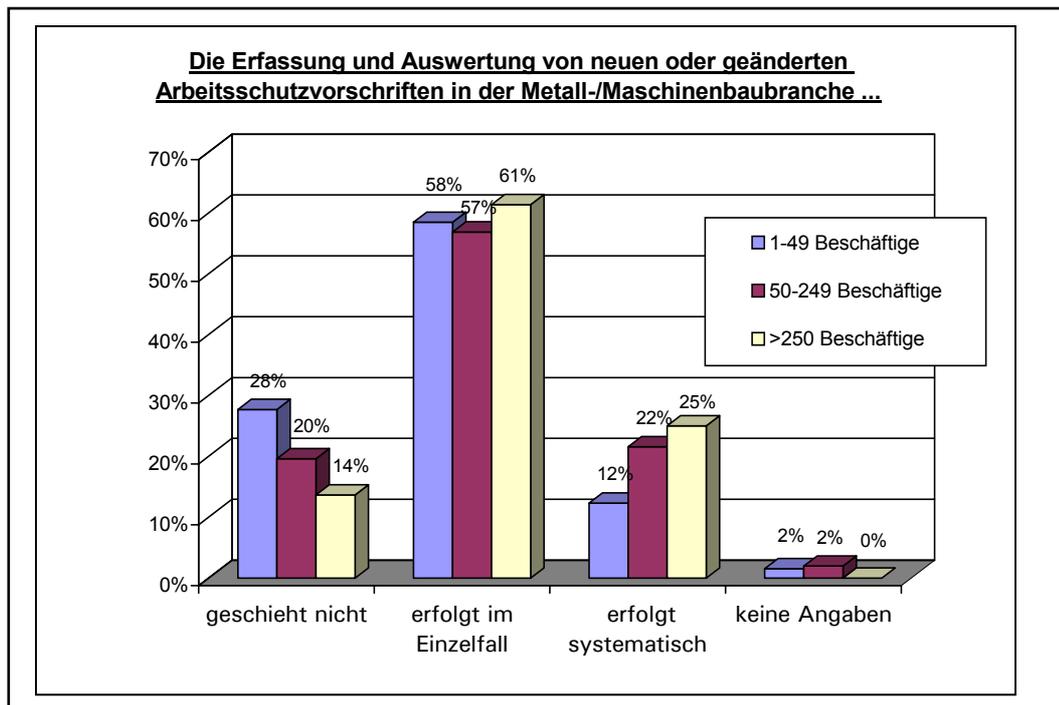


Abb. C-3.3: Die Erfassung und Auswertung von neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften in der Metall-/Maschinenbaubranche (Auswertung zu Frage A3)

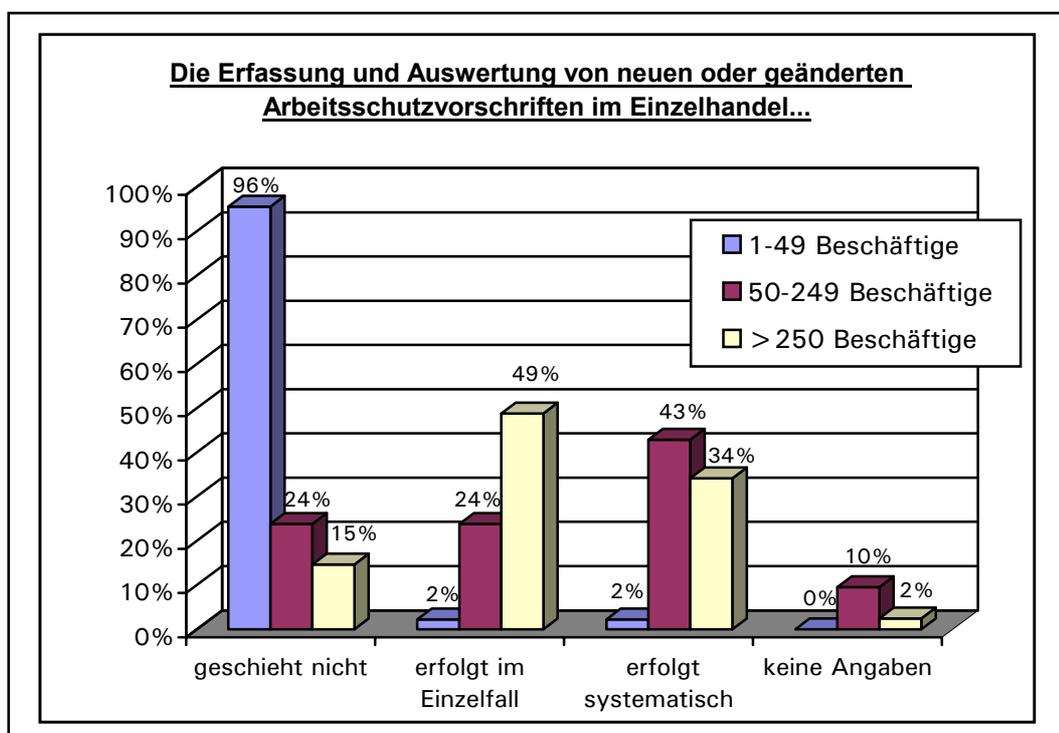


Abb. C-3.4: Die Erfassung und Auswertung von neuen oder geänderten Arbeitsschutzvorschriften im Einzelhandel (Auswertung zu Frage A3)

Anhang C-4

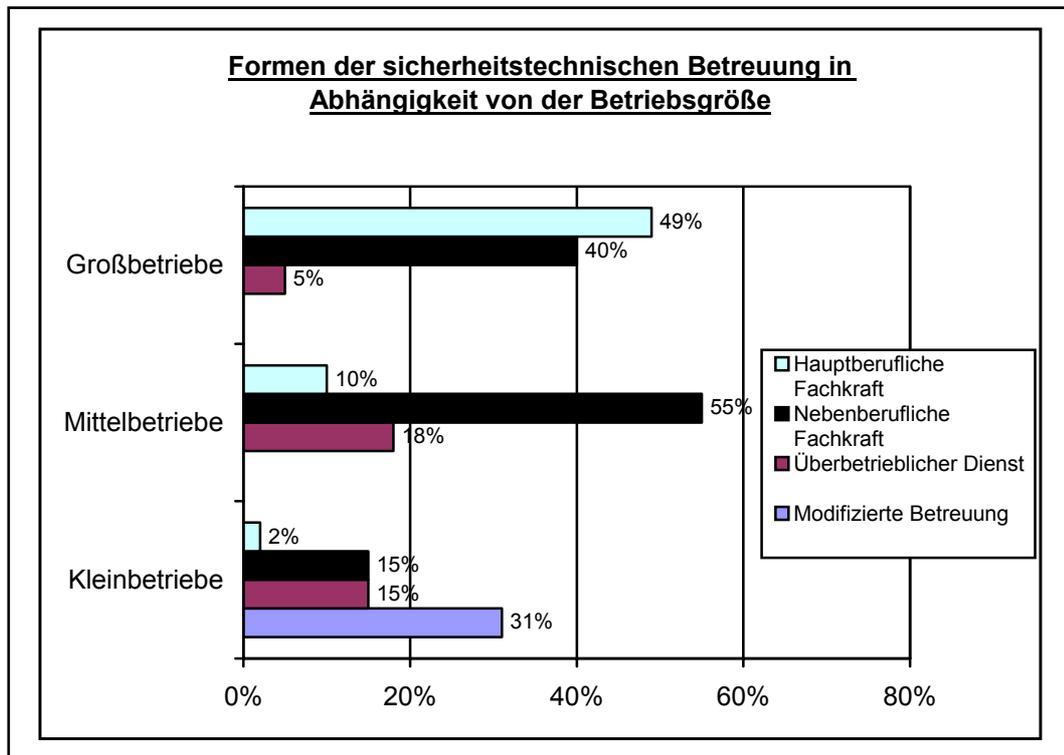


Abb. C-4.1: Formen der sicherheitstechnischen Betreuung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße
Auswertung zu Frage B1)

Anhang C-5

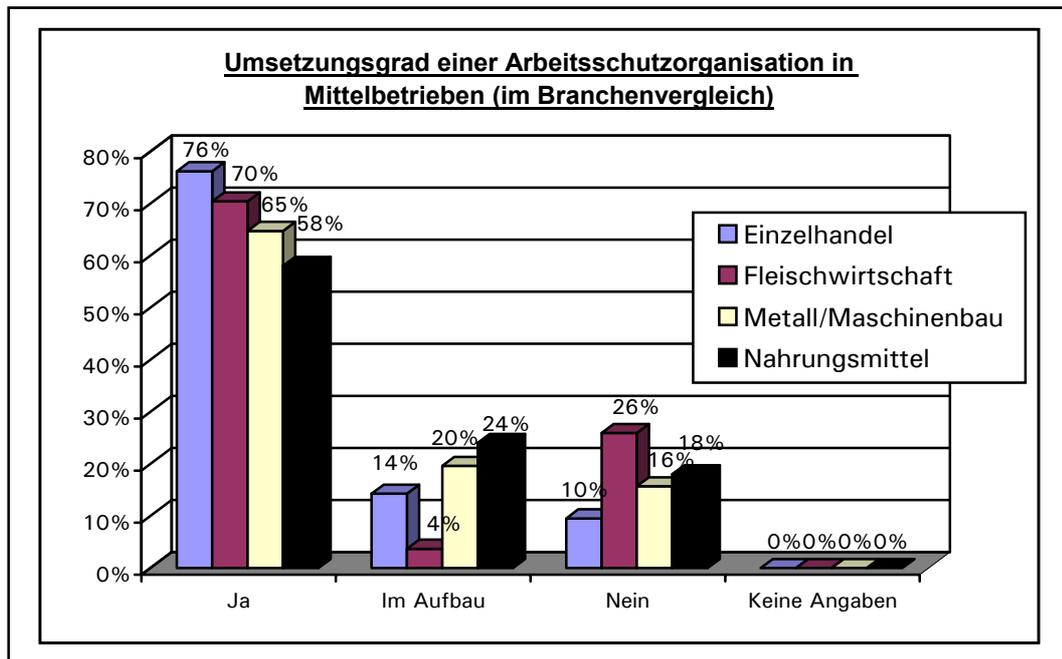


Abb. C-5.1: Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation in Mittelbetrieben (im Branchenvergleich)
Auswertung zu Frage C1)

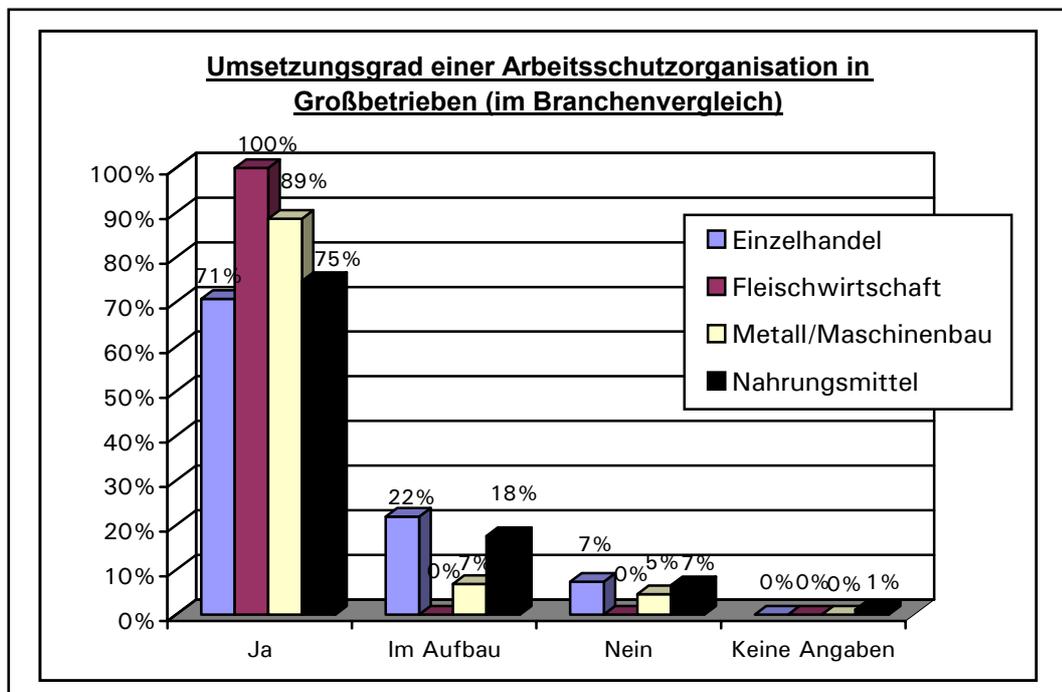


Abb. C-5.2: Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation in Großbetrieben (im Branchenvergleich)
Auswertung zu Frage C1)

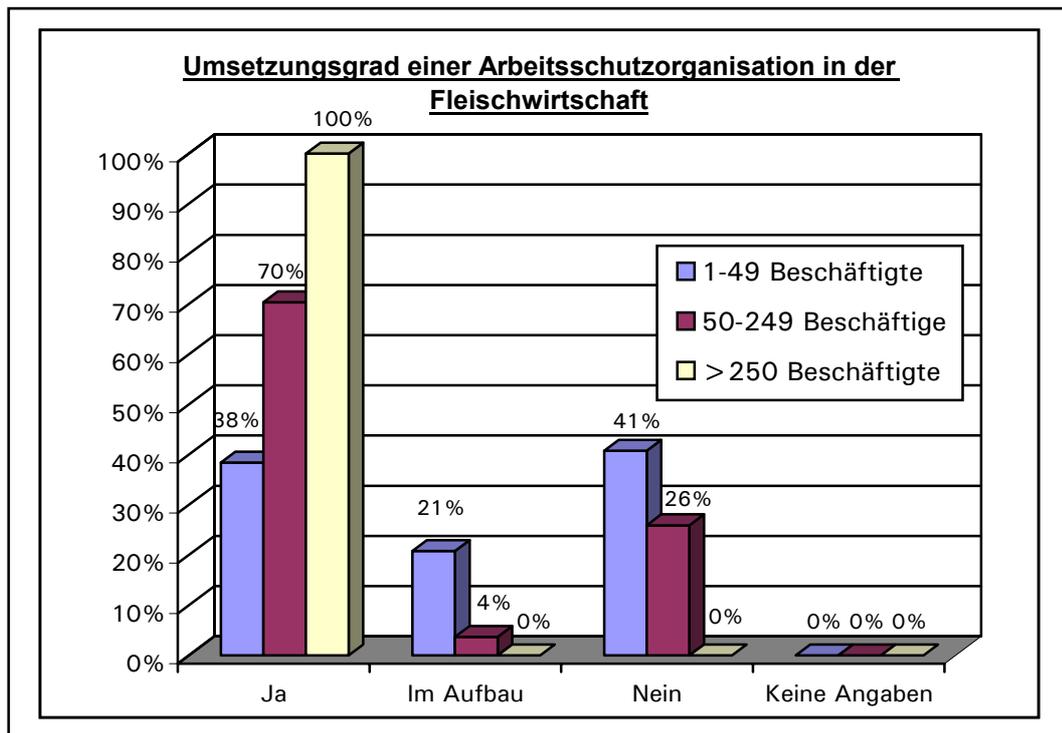


Abb. C-5.3: Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation in der
Fleischwirtschaft
Auswertung zu Frage C1)

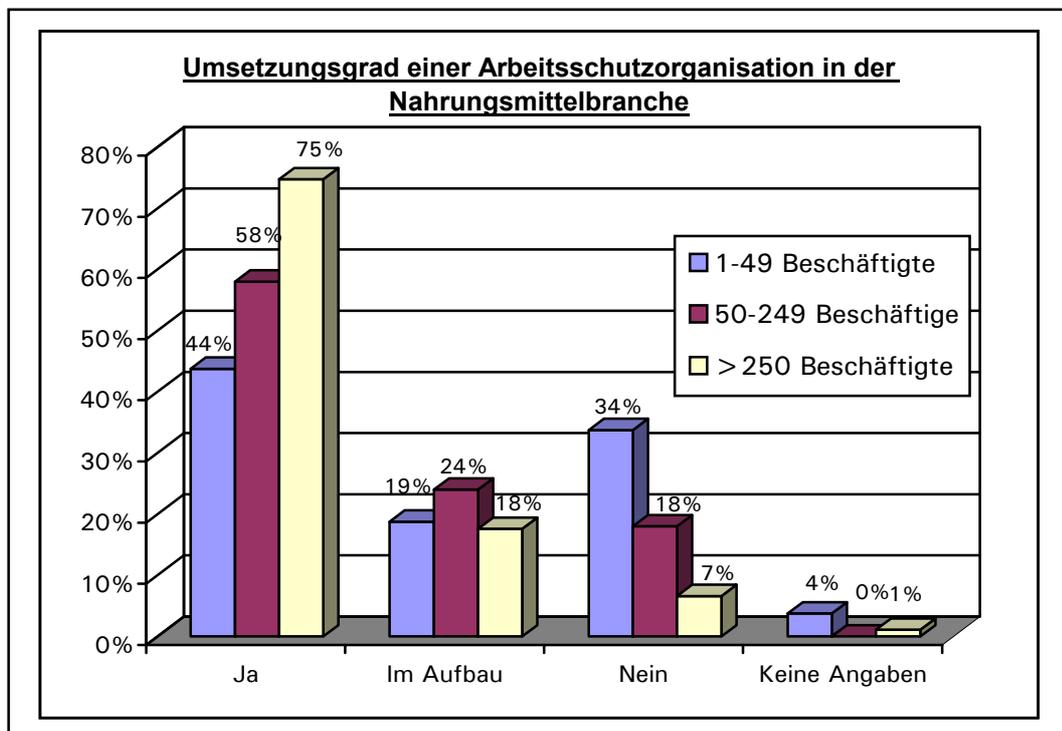


Abb. C-5.4: Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation in der
Nahrungsmittelbranche
Auswertung zu Frage C1)

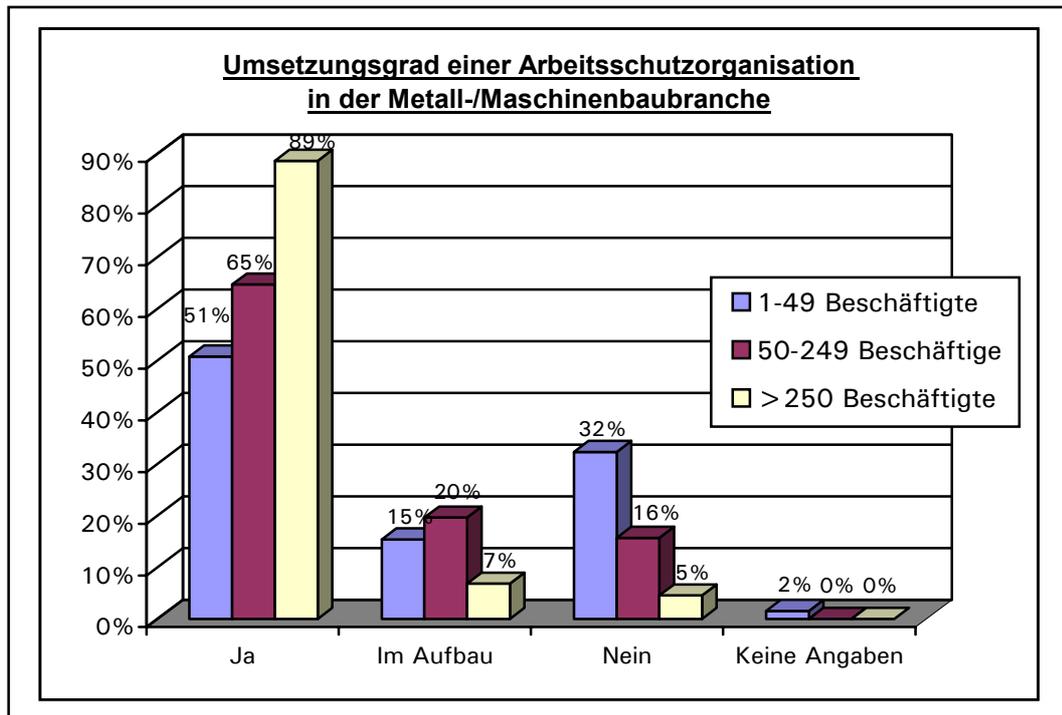


Abb. C-5.5: Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation in der Metall-/Maschinenbaubranche
Auswertung zu Frage C1)

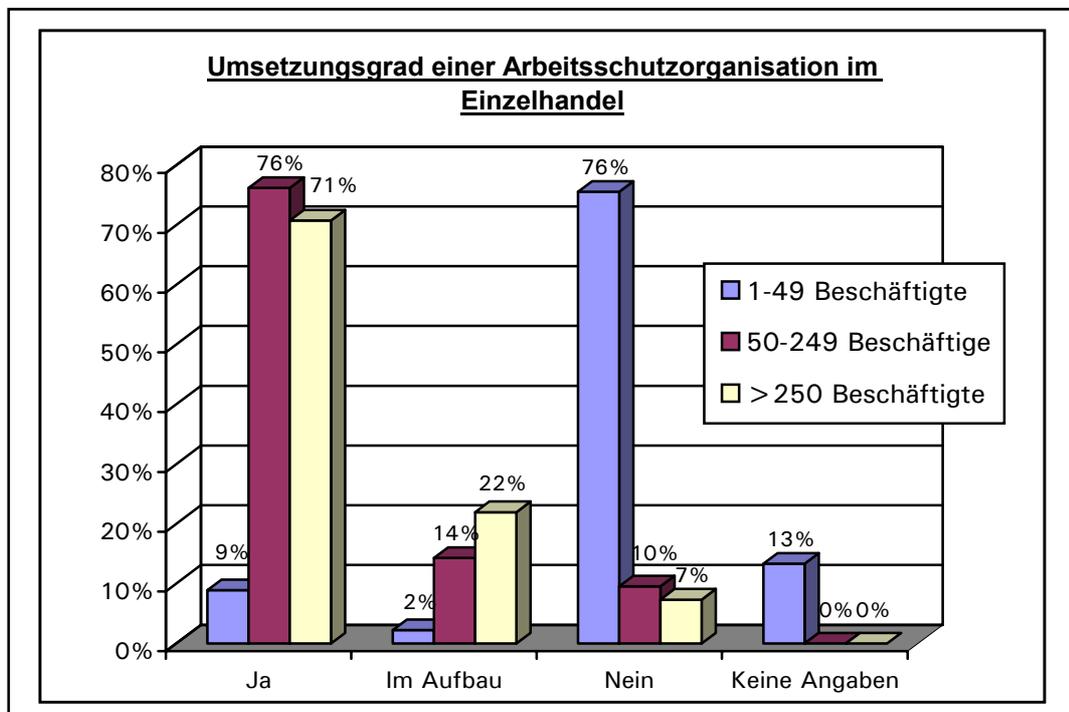


Abb. C-5.6: Umsetzungsgrad einer Arbeitsschutzorganisation im Einzelhandel
Auswertung zu Frage C1)

Anhang C-6

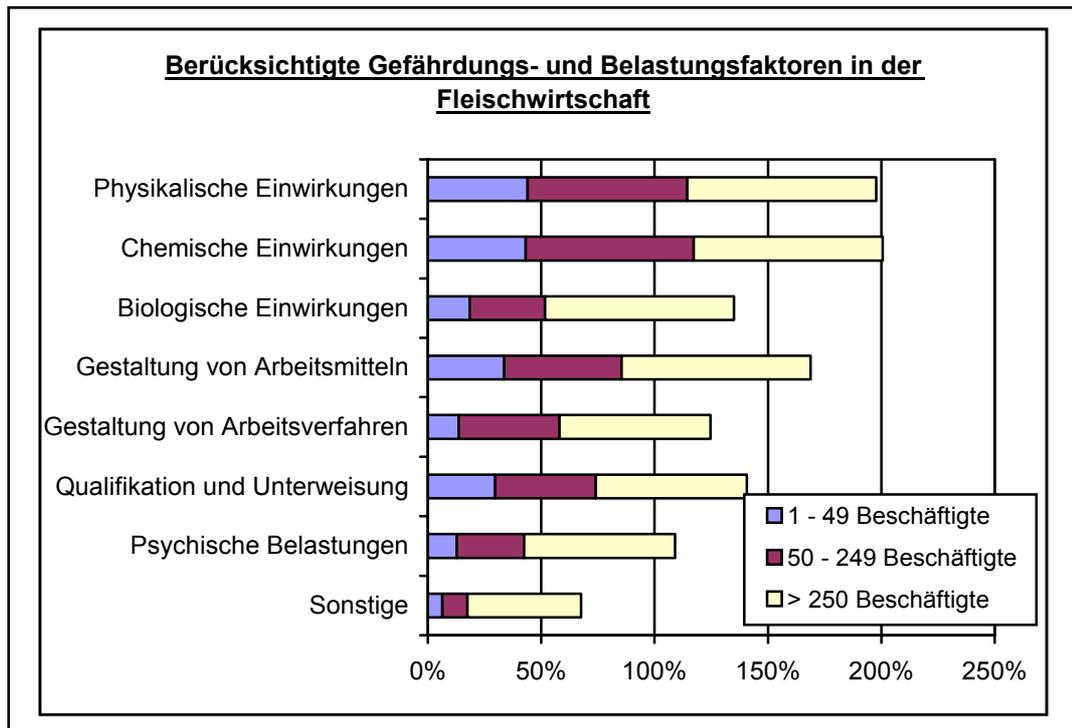


Abb. C-6.1: Berücksichtigte Gefährdungs- und Belastungsfaktoren in der
Fleischwirtschaft
Auswertung zu Frage C4)

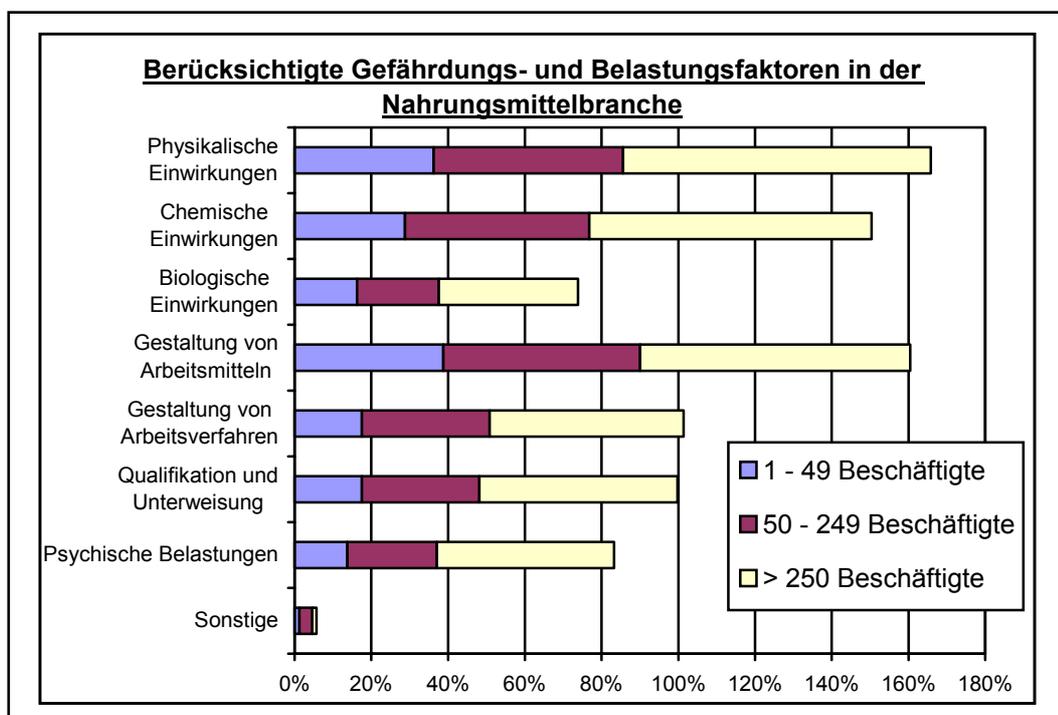


Abb. C-6.2: Berücksichtigte Gefährdungs- und Belastungsfaktoren in der
Nahrungsmittelbranche
Auswertung zu Frage C4)

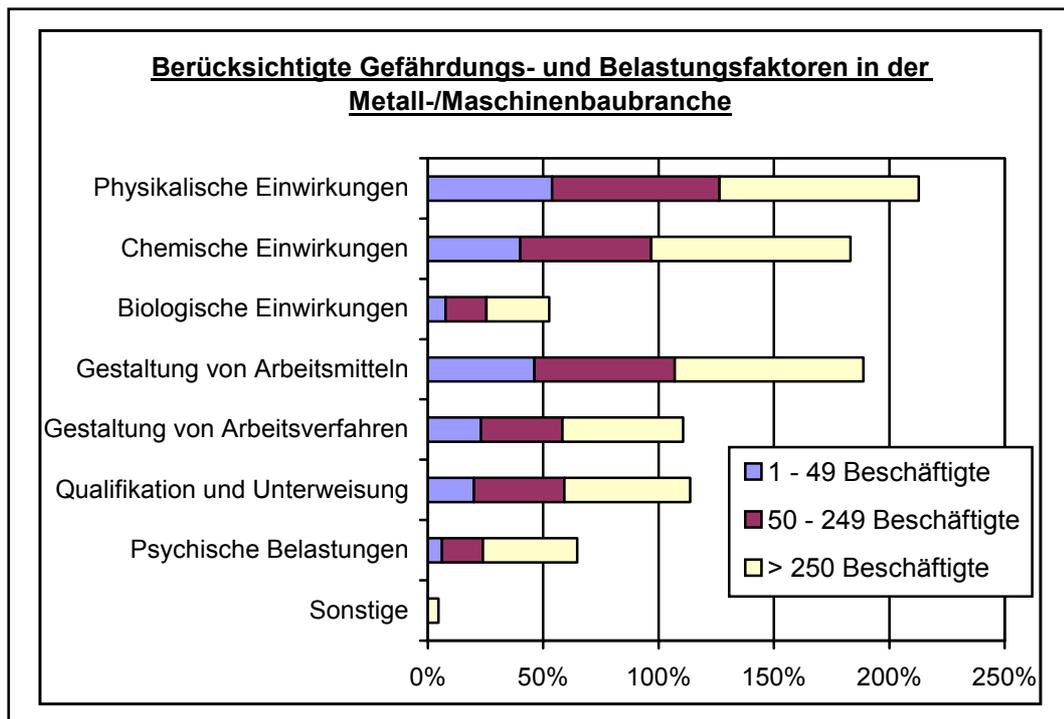


Abb. C-6.3: Berücksichtigte Gefährdungs- und Belastungsfaktoren in der Metall-/Maschinenbaubranche
Auswertung zu Frage C4)

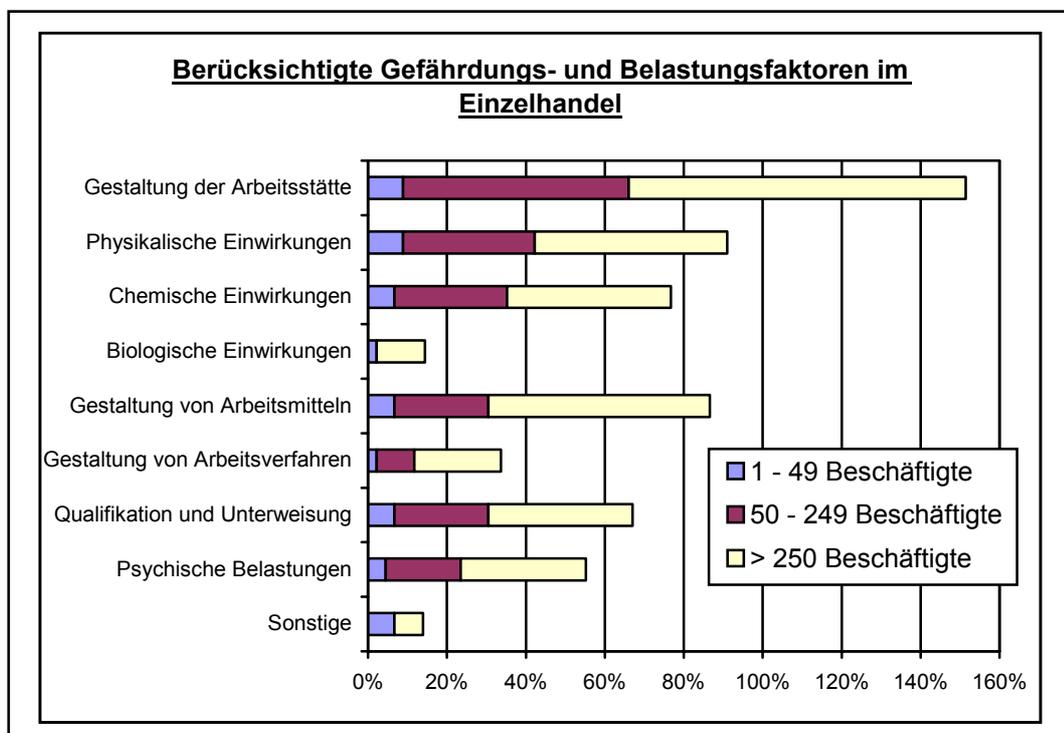


Abb. C-6.4: Berücksichtigte Gefährdungs- und Belastungsfaktoren im Einzelhandel
Auswertung zu Frage C4)