



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Präsidenten des Deutschen Bundestages
Parlamentssekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. Ralf Brauksiepe

Parlamentarischer Staatssekretär
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin

POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 30 18 527-2660

FAX +49 30 18 527-2664

E-MAIL buero.brauksiepe@bmas.bund.de

Berlin, 29. Juni 2012

**Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke u. a. und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend „Aufsichtstätigkeit beim Arbeitsschutz“,
BT-Drs. 17/10026**

Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident,

als Anlage übersende ich Ihnen die Antwort auf die o. a. Kleine Anfrage.

Mit freundlichen Grüßen

**Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke u. a. und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend „Aufsichtstätigkeit beim Arbeitsschutz“,
BT-Drs. 17/10026**

Vorbemerkung der Fragesteller:

Um sich greifende prekäre Beschäftigung und steigender Leistungs- und Kostendruck prägen den Arbeitsalltag vieler Beschäftigten in Deutschland. Psychische Gefährdungen am Arbeitsplatz sind nach Auskunft der Deutschen Rentenversicherung inzwischen der Hauptgrund für Frühverrentungen. Innerhalb der vergangenen zehn Jahre ist ihr Anteil an den Frühverrentungen von 24 % auf 40 % angestiegen.

Gleichzeitig sind demografischer Wandel und drohender Fachkräftemangel in der deutschen Wirtschaft allgegenwärtig. Deutschland kann es sich nicht leisten, auf Arbeitskräfte zu verzichten. Daher gilt es, die Arbeitswelt so zu gestalten, dass Beschäftigte bis zum Eintritt in das Rentenalters gesunde altersgerechte Arbeitsbedingungen vorfinden.

Vor diesem Hintergrund steht der Arbeitsschutz vor großen Herausforderungen. Eine humane Arbeitsgestaltung ist das Gebot der Stunde und daher ist der Bedarf an Beratung und Überwachung durch effektive Aufsichtsbehörden groß. In der Zusammenfassung des von der Bundesregierung vorgelegten „Berichts über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ für das Jahr 2010 ist aber nachzulesen, „dass in den Bundesländern der Personalbestand der Gewerbeaufsicht - wie in den letzten Jahren schon - weiter kontinuierlich abgebaut wird und parallel dazu die Zahlen von besichtigten Unternehmen und von Besichtigungen in Unternehmen rückläufig sind. Eine aufmerksame Verfolgung dieser Entwicklung ist weiterhin geboten“.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Beschäftigung in Deutschland befindet sich auf Rekordniveau; das Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Insofern teilt die Bundesregierung die in der Vorbemerkung der Fragesteller zum Ausdruck gebrachte Auffassung, der Arbeitsalltag vieler Beschäftigter sei von prekärer Beschäftigung geprägt, ausdrücklich nicht.

Frage Nr. 1:

Wie hat sich der Personalstand der Aufsichtsbehörden im Arbeitsschutz nach Kenntnis der Bundesregierung von 2005 bis heute pro Jahr entwickelt (bitte differenziert nach Gewerbeaufsicht in den Ländern, Unfallversicherung und Berufsgenossenschaften)?

Antwort:

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veröffentlicht den Personalstand der Aufsichtsbehörden der Länder und der Unfallversicherungsträger im jährlichen Bericht über Sicherheit und Gesundheit (SuGA) bei der Arbeit auf der Basis der von den Ländern

bzw. den Unfallversicherungsträgern übermittelten Daten. Die Entwicklung des Personalstandes ist in nachfolgender Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Personalstand der Aufsichtsbehörden

Jahr	Arbeitsschutzaufsicht der Länder	gewerbliche BG	UVT öffentliche Hand	landwirtschaftliche BG
2005	3870	4297	653	500
2006	3521	4215	648	493
2007	3340	4256	643	486
2008	3218	4185	640	478
2009	3101	4211	645	486
2010	3218	4192	634	481

Frage Nr. 2:

Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf bezüglich der Personalentwicklung der Aufsichtsbehörden im Arbeitsschutz in den letzten Jahren? Wenn nein, warum nicht? Wenn ja, was unternimmt die Bundesregierung (bitte differenziert nach Gewerbeaufsicht in den Ländern, Unfallversicherung und Berufsgenossenschaften)?

Antwort:

Die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen ist Aufgabe der Länder (Artikel 30, 83 Grundgesetz - GG, § 21 Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG). Die Länder nehmen diese Aufgabe als eigene Angelegenheit (Artikel 83 GG) wahr. Sie legen die im Einzelnen hierfür zuständigen Aufsichtsbehörden durch Landesrecht fest und organisieren das Verwaltungsverfahren. Die Kontrolle erfolgt durch Beratungs- und Revisionstätigkeiten in den Betrieben, entweder anlassbezogen (z. B. auf Grund von Beschwerden), im Rahmen von Sonderaktionen (z. B. in Betrieben einer bestimmten Branche) oder regelmäßig im Rahmen allgemeiner Revisionen.

Im jährlichen SuGA hat die Bundesregierung seit mehreren Jahren immer wieder auf den kontinuierlichen Personalabbau in der Arbeitsschutzaufsicht der Länder und die rückläufigen Zahlen von besichtigten Unternehmen und Besichtigungen hingewiesen.

Rückfragen bei Ländern und Unfallversicherungsträgern ergaben, dass das im SuGA dargestellte Personal der Aufsichtsbehörden der Länder eine Vielzahl von Aufgaben ergänzend zum Arbeitsschutz bzw. außerhalb des Arbeitsschutzes wahrnimmt. Diese Aufgaben sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Die Personalressourcen, die in den Ländern ausschließlich für den Arbeitsschutz zur Verfügung stehen, dürften damit niedriger liegen als im SuGA dargestellt. Die Länder arbeiten zurzeit daran, eine realistische Darstellung der Personalressourcen, die in den Ländern für den Arbeitsschutz zur Verfügung stehen, zu erarbeiten.

Der Personalstand der Aufsichts- und Beratungsdienste der Unfallversicherungsträger (gewerbliche Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand) beläuft sich auf ca. 4.800 Personen und ist über die letzten fünf Jahre annähernd konstant geblieben. Davon sind ca. die Hälfte Aufsichtspersonen mit Besichtigungstätigkeit. Die Anzahl der Aufsichtspersonen mit Besichtigungstätigkeit ist in den letzten Jahren leicht rückläufig, da die Aufsichtspersonen angesichts der sich verändernden Arbeitswelt neben ihrer direkten Betriebsbesichtigung zunehmend dafür sorgen, dass Fachexperten aus ihren Häusern für weitergehende Beratungen zu psychischen Belastungen, Demografie oder arbeitsbedingter Gesundheitsförderung zur Verfügung stehen.

Es gibt weder im nationalen Recht noch in europäischen oder internationalen Vereinbarungen konkrete quantitative Anforderungen an den Umfang einzusetzender Personal- oder sonstiger Ressourcen für die Aufsichtstätigkeit, so dass diesbezügliche konkrete Anforderungen an die Länder nicht gestellt werden können. Gleichwohl beobachtet die Bundesregierung den Personalabbau bei der Arbeitsschutzaufsicht der Länder nicht ohne Sorge.

Die Bundesregierung wirkt im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) auf eine qualitativ hochwertige Erfüllung der Aufgaben der Arbeitsschutzaufsicht bei den Ländern hin.

Frage Nr. 3:

Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Aussage des Vorsitzenden des Länderausschusses für Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit (LASI), Steffen Röddecke, der im „IG Metall Tipp für den Arbeitsplatz Nr. 43, 2011“ mit den Worten zitiert wird: „Der staatliche Arbeitsschutz ist durch den teilweise massiven Abbau von Stellen in einzelnen Bundesländern an seine Grenzen gestoßen. Er ist dort nicht mehr in der Lage, seinen Verpflichtungen umfassend nachzukommen. Es können nur noch die dringendsten Pflichtaufgaben erledigt werden. Der Arbeitsschutz agiert damit wie die Feuerwehr, er löscht, wenn es brennt. Weitere für die Gesundheit wichtige Aufgaben, wie etwa die Prävention von Muskel-Skelett-Erkrankungen oder psychischen Fehlbelastungen werden dadurch vernachlässigt“?

Antwort:

Eine Rückfrage beim Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) ergab folgende Einschätzung:

Die Aussage ist auch weiterhin zutreffend. Es gibt einige Länder, bei denen der Personalbestand derzeit gerade noch ausreichend ist. Es gibt aber auch Länder mit einer deutlich geringeren Personalausstattung. Allgemein wird in den Ländern mit einem weiteren Personalabbau in der Arbeitsschutzverwaltung gerechnet.

Hinsichtlich Schlussfolgerungen und Konsequenzen für die Bundesregierung wird auf die Antwort zu Frage Nr. 2 verwiesen.

Frage Nr. 4:

Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Aufsichtspersonen ausreichend qualifiziert sind, um den Anforderungen bei der Besichtigung von psychischen Gefährdungen angemessen gerecht zu werden? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht und welche Maßnahmen plant die Regierung?

Antwort:

Die Integration des Gefährdungsfaktors „psychische Belastung“ in die Arbeitsschutzaufsicht erfordert eine veränderte Herangehensweise. Die bisherigen Konzepte greifen hier nicht. Psychische Belastungen sind im Rahmen von Betriebsbesichtigungen nur schwer zu ermitteln. Ein einfacher Soll-Ist-Vergleich (wie z. B. bei physikalischen oder stoffbezogenen Grenzwerten) ist nicht möglich. Psychische Belastungen müssen im Rahmen von Gesprächen mit dem Arbeitgeber und den Beschäftigten sowie durch intensive Beobachtungen vor Ort ermittelt werden. Eine solche Vorgehensweise ist zeit- und personalaufwändiger als die bisherige Ermittlung der klassischen Gefährdungsfaktoren, die in Verordnungen und staatlichen Regeln weitgehend konkretisiert sind. Erste Schritte zur Qualifizierung der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten haben die Länder und die Unfallversicherungsträger bereits frühzeitig eingeleitet. So wurde im Jahr 2009 die LASI-Veröffentlichung LV 52 „Integration psychischer Belastungen in die Beratungs- und Überwachungspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder“ erarbeitet. Mit der Umsetzung der LV 52 wurde durch ein spezielles länderübergreifendes Schulungskonzept begonnen.

Im Rahmen des Handlungsschwerpunktes „Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung“ der GDA wird die Qualifizierung der Aufsichtspersonen der Länder und auch der Unfallversicherungsträger einen Schwerpunkt darstellen. Eine „Leitlinie Beratung und Überwachung zu psychischer Belastung“ ist in Vorbereitung.

Frage Nr. 5:

Bestätigt die Bundesregierung, dass den Aufsichtsbehörden in den letzten Jahren weitere neue zusätzliche „fachfremde“ Aufgaben übertragen wurden, ohne weiteres Personal einzuplanen? Wenn ja, wie begründet die Bundesregierung, dass die Aufsichtsbehörden dennoch ihrer Aufsichtspflicht gerecht werden können?

Antwort:

Der Bundesregierung ist bekannt, dass den Aufsichtsbehörden in den letzten Jahren zusätzliche Aufgaben übertragen worden sind.

Zur Frage der Wahrnehmung der Aufsichtspflichten wird auf die Antwort zu Frage Nr. 2 verwiesen.

Frage Nr. 6:

Wie viele Besichtigungen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung jährlich in den Jahren 2005 bis heute pro Jahr durchgeführt und wie viele davon

- a. in kleinen Betrieben
- b. in mittelgroßen Betrieben
- c. in großen Betrieben

(bitte jeweils differenziert nach Gewerbeaufsicht in den Ländern, Unfallversicherung und Berufsgenossenschaften)?

Antwort:

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlicht die Anzahl der Besichtigungen der Aufsichtsbehörden der Länder und der Unfallversicherungsträger im jährlichen SuGA auf der Basis der von den Ländern bzw. den Unfallversicherungsträgern übermittelten Daten. Die Zahl der Besichtigungen ist in nachfolgender Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Besichtigungen

Gewerbeaufsicht der Länder

Betriebe mit ... Beschäftigten					
Jahr	1 bis 19	20 bis 499	500 und mehr	Sonstige *)	gesamt
2005	156.659	**)	**)	151.684	391.318
2006	149.924	70.543	9.063	140.949	370.479
2007	141.447	66.440	8.332	131.021	347.240
2008	125.902	63.055	7.846	135.396	332.199
2009	120.608	56.283	6.675	131.743	315.309
2010	114.886	59.937	7.200	118.230	300.253

*) Baustellen, überwachungsbedürftige Anlagen außerhalb von Betrieben u. ä.

**) aufgrund Umstellung der Betriebsgrößenklassen keine eindeutige Zuordnung möglich.

Gewerbliche Berufsgenossenschaften

Unternehmen mit ... abhängig beschäftigten Vollarbeitern					
Jahr	0 bis 9	10 bis 499	500 und mehr	unbekannt	gesamt
2005	304.737	287.716	31.065	22.433	645.951
2006	258.224	245.825	27.222	18.700	549.971
2007	261.255	246.480	24.667	17.041	549.443
2008	287.607	265.873	27.571	21.932	602.983
2009	247.018	228.555	24.007	10.156	509.736
2010	241.416	226.604	19.514	11.476	499.010

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften *)

2005	169.351
2006	157.371
2007	141.294
2008	128.381
2009	127.523
2010	117.196

*) Bei landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften wird keine Aufteilung nach Größe der Unternehmen vorgenommen.

Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand

Unternehmen mit ... abhängig beschäftigten Vollarbeitern					
Jahr	0 bis 9	10 bis 499	500 und mehr	unbekannt	gesamt
2005	4.223	5.500	4.904	269	14.896
2006	3.783	5.500	5.119	235	14.637
2007	2.171	5.342	5.727	160	13.400
2008	1.981	5.502	4.871	480	12.834
2009	1.709	4.394	4.533	239	10.875
2010	1.995	4.619	4.365	0	10.979

Frage Nr. 7:

Wie viel Prozent der Betriebe wurden nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2005 bis heute pro Jahr besichtigt (bitte differenziert nach kleinen, mittelgroßen und großen Betrieben)?

Antwort:

Die besichtigten Betriebe sind in Tabelle 3 der Anlage dargestellt.

Frage Nr. 8:

Welche Arbeitsschutzbereiche (u. a. „psychische Belastungen“ und „Arbeitszeit“) wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in welcher prozentualer Größenordnung bei den Betriebsbesichtigungen jährlich in den Jahren 2005 bis heute überprüft (bitte differenziert nach Gewerbeaufsicht in den Ländern, Unfallversicherung und Berufsgenossenschaften)?

Antwort:

Die Arbeitsschutzbehörden der Länder erfassen ihre Überwachungs- und Beratungstätigkeiten jährlich nach einem vorgegebenen Schema. Unter anderem werden die im Rahmen einer Betriebsbesichtigung behandelten Sachgebiete erfasst. Diese sind in nachfolgender Tabelle 4 dargestellt.

**Tabelle 4: Produktorientierte Darstellung der Arbeitsschutzbehörden der Länder
(2010)**

Pos.	Technischer Arbeitsschutz, Unfallverhütung und Gesundheitsschutz	Tätigkeiten in %	Tätigkeiten absolut
1	Technischer Arbeitsschutz	81,3	456.978
1.1	Arbeitsschutzorganisation	18,9	106.098
1.2	Arbeitsplätze, Arbeitsstätten, Ergonomie	23,6	132.833
1.3	Arbeitsmittel, Medizinprodukte	18,5	103.891
1.4	Überwachungsbedürftige Anlagen	5,5	30.909
1.5	Gefahrstoffe	8,7	49.054
1.6	Explosionsgefährliche Stoffe	2,0	11.518
1.7	Biologische Arbeitsstoffe	1,0	5.686
1.8	Gentechn. veränderte Organismen	0,1	740
1.9	Strahlenschutz	1,2	6.583
1.10	Beförderung gefährlicher Güter	1,1	6.216
1.11	Psychische Belastungen	0,6	3.450
2	Techn. Arbeit- und Verbraucherschutz	5,4	30.262
2.1	Geräte- und Produktsicherheit	4,5	25.068
2.2	Inverkehrbringen gefährlicher Stoffe und Zubereitungen	0,6	3.147
2.3	Medizinprodukte	0,4	2.047
3	Sozialer Arbeitsschutz	12,5	69.982
3.1	Arbeitszeit	5,1	28.593
3.2	Sozialvorschriften im Straßenverkehr	2,0	11.514
3.3	Kinder- und Jugendarbeitsschutz	1,3	7.359
3.4	Mutterschutz	2,7	15.256
3.5	Heimarbeitsschutz	1,3	7.260
4	Arbeitsmedizin	0,8	4.682
5	Arbeitsschutz in der Seeschifffahrt	0,0	42
	Summe Position 1 bis 5	100	561.946

Im Jahr 2010 haben die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten der Länder insgesamt 300.252 Besichtigungen in 121.990 Betrieben durchgeführt. Bei den Besichtigungen wurden insgesamt 561.946 Sachgebiete behandelt (1,87 Sachgebiete/Besichtigung).

Anhand Tabelle 4 wird deutlich, dass der Schwerpunkt bei den Besichtigungen im „Technischen Arbeitsschutz“ liegt. Das Sachgebiet „Arbeitsplatz, Arbeitsstätte, Ergonomie“ wird bei jeder zweiten Besichtigung thematisiert, das Sachgebiet „Arbeitszeit“ bei jeder zehnten Besichtigung. Das Sachgebiet „psychische Belastung“ wird hingegen im Durchschnitt bei jeder neunzigsten Besichtigung behandelt.

Seit dem Jahr 2001 führen die Unfallversicherungsträger eine Sonderabfrage zu Beratung, Anordnung und Beanstandungen in den Arbeitsschutzbereichen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in den Betrieben durch. Dabei werden im Bereich Gesundheitsschutz unter anderem die Maßnahmen des Unternehmens in punkto Ergonomie, psychische Belastungen oder Arbeitsorganisation hinsichtlich der Vermeidung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren geprüft und ggf. Unternehmer und Versicherte beraten. Die Sonderabfrage zeigt eine deutliche Ausprägung der Aktivitäten im Bereich Gesundheitsschutz. Die Beratungen im Bereich der Regelbesichtigung der Betriebe zu diesem Thema sind in den letzten fünf Jahren annähernd konstant und betragen ca. 40 % der Gesamtaktivitäten. Die Anordnungen im Themenfeld Gesundheitsschutz stiegen im Verhältnis zum Themenfeld Arbeitssicherheit an, und zwar von 21,8 % im Jahr 2005 auf 25,4 % im Jahr 2010 (Anteil an den gesamten Anordnungen). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Statistik nur die Aktivitäten der Aufsichtsdienste abbildet. Die Aktivitäten der anderen Präventionsberater der Unfallversicherungsträger (Arbeitspsychologen, Arbeitshygieniker, Arbeitsmediziner, Gesundheitswissenschaftler, etc.) sind nicht berücksichtigt, machen aber inzwischen einen nicht unwesentlichen Teil der Beratungen der Betriebe aus.

Frage Nr. 9:

Wie häufig stellte sich nach Kenntnis der Bundesregierung bei Betriebsbesichtigungen pro Jahr seit 2005 bis heute absolut und prozentual zu allen geprüften Betrieben heraus, dass die geprüften Betriebe keine Gefährdungsbeurteilungen bzw. Gefährdungsbeurteilungen ohne die Beachtung von psychischen Gefährdungen durchgeführt haben (bitte differenziert nach Gewerbeaufsicht in den Ländern, Unfallversicherung und Berufsgenossenschaften)?

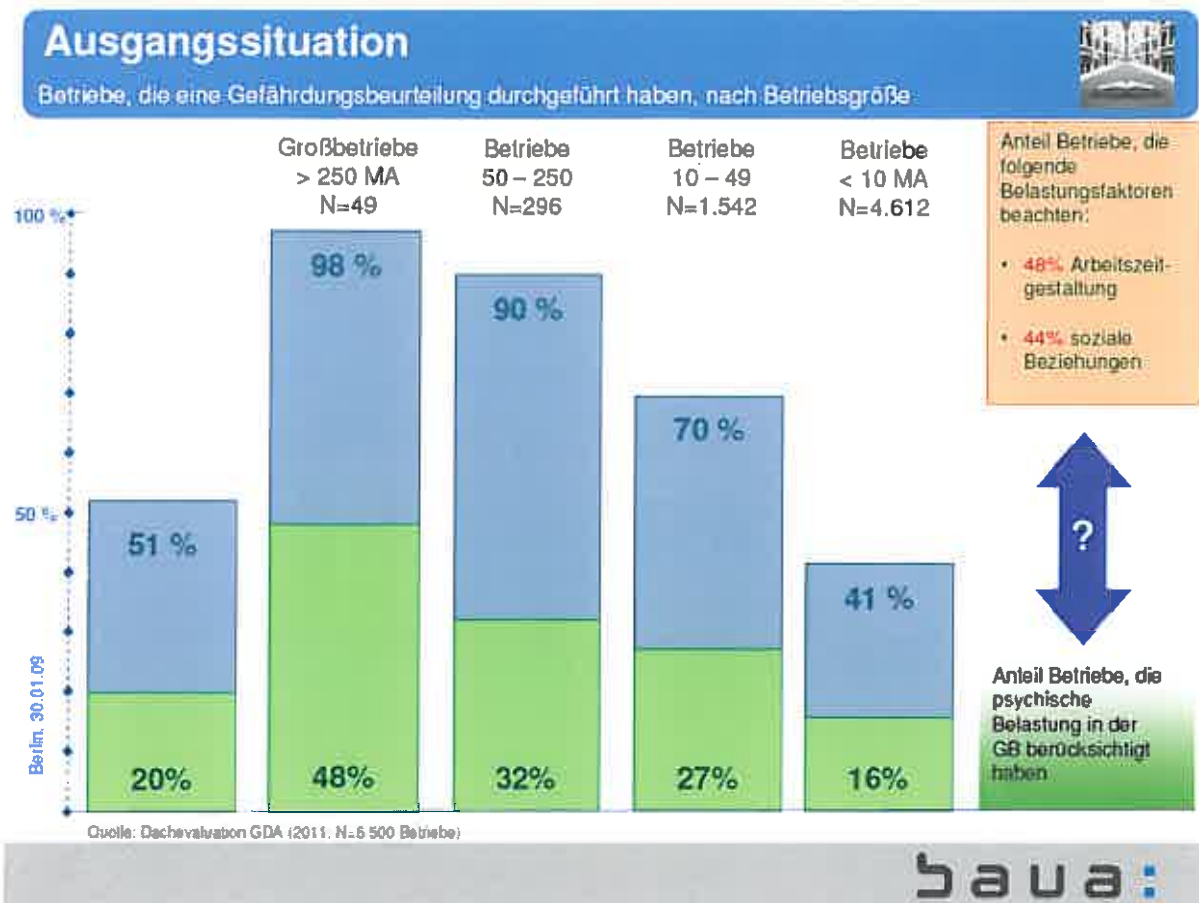
Antwort:

Diese Daten werden in den Jahresberichten der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder bisher statistisch nicht erfasst, und auch die Unfallversicherungsträger verfügen nicht über verlässliche Aussagen.

Im Rahmen der Dachevaluation der 1. Periode zur Umsetzung der GDA wurden deutschlandweit über alle Wirtschafts- und Größenklassen insgesamt 6.500 Arbeitgeber zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen befragt. Aus den Antworten ergibt sich, dass 52 % der befragten Arbeitgeber für ihren Betrieb angaben, eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt zu haben. Je kleiner ein Betrieb desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gefährdungsbeurteilung erstellt wurde. Ähnliche Ergebnisse ergab eine im Jahr 2009 von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) durchgeführte repräsentative Befragung von Inhaberinnen und Inhabern bzw. Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern in Klein- und Kleinstunter-

nehmen (BAuA: „Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Inhaber/innen/ Geschäftsführer/innen in Klein- und Kleinstunternehmen“, Dortmund/Berlin/Dresden 2011).

Abbildung 1: Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen nach Größenklasse („Werden an den Arbeitsplätzen in Ihrem Betrieb Gefährdungsbeurteilungen durchgeführt?“)



In der o. g. repräsentativen Befragung wurde nach der Einbeziehung der „psychischen“ Belastungsfaktoren „soziale Beziehungen“ und „Arbeitszeitgestaltung“ in die Gefährdungsbeurteilung gefragt. 44 % bzw. 48 % der befragten Betriebe, die eine Gefährdungsbeurteilung durchführen, gaben an, dass sie diese Belastungsfaktoren einbezogen haben. In der erwähnten Untersuchung wurde auch direkt nach der Einbeziehung psychischer Belastungen in die Gefährdungsbeurteilung gefragt. Bezogen auf die Grundgesamtheit der repräsentativen Stichprobe von 6.500 Betrieben führen insgesamt 20 % der befragten Betriebe eine Gefährdungsbeurteilung unter Einbeziehung von psychischen Belastungen durch. Die entsprechende Verteilung auf die Betriebsgrößenklassen zeigt die oben angeführte Abbildung.

Frage Nr. 10:

Werden die Besichtigungen nach Kenntnis der Bundesregierung in allen Branchen gleichermaßen durchgeführt oder werden Branchen schwerpunktmäßig geprüft, bei denen Verstöße gegen Arbeitszeit- und Arbeitsschutzvorschriften zu gravierenden gesundheitlichen Schäden bei den Beschäftigten führen, wie beispielsweise bei der Transport, Logistik-, Call Center-, Leiharbeits- oder Pflegebranche?

Antwort:

Eine Rückfrage beim LASI ergab folgende Einschätzung:

Vor der Einführung der GDA haben die einzelnen Länder individuelle Schwerpunkte nach ihren eigenen Erfahrungen und Kriterien festgesetzt. Mit Einführung der GDA im Jahr 2008 setzen sich Unfallversicherungsträger und Arbeitsschutzbehörden der Länder gemeinsame Ziele. Diese Ziele werden mit gemeinsamen Arbeitsprogrammen umgesetzt. Die Arbeitsprogramme orientieren sich an Branchen, bei denen eine besondere Relevanz besteht. So wurden in der GDA-Periode von 2008 bis 2012 u. a. in den Bereichen Transport und Logistik, Hotel und Gaststätten, Pflege, Bau sowie Zeitarbeit Arbeitsprogramme durchgeführt. Neben den GDA-Arbeitsprogrammen führen die Länder und Unfallversicherungsträger noch reguläre Besichtigungen durch. Zur risikoorientierten Steuerung der Überwachung erarbeiten die Länder zurzeit ein Konzept für ein gemeinsames Grundverständnis über risikoorientierte Aufsichtstätigkeiten, so dass eine Konzentration der Überwachungsbehörden auf Problemschwerpunkte ermöglicht wird.

Frage Nr. 11:

Zu wie vielen Anordnungen, Verwarnungen, Bußgeldbescheiden und Strafanzeigen haben die Besichtigungen nach Kenntnis der Bundesregierung jährlich in den Jahren 2005 bis heute geführt, und in welchen Arbeitsschutzbereichen sind die meisten Mängel aufgetreten (bitte jeweils differenziert nach Gewerbeaufsicht in den Ländern, Unfallversicherung und Berufsgenossenschaften)?

Antwort:

Die Daten sind in nachfolgender Tabelle 5 zusammengestellt.

Tabelle 5: Anordnungen, Verwarnungen, Bußgeldbescheide und Strafanzeigen

Anordnungen

		2010	2009	2008	2007	2006	2005
1	Baden-Württemberg	145	134	138	124	210	145
2	Bayern	6.291	5.872	6.161	4.695	5.097	5.078
3	Berlin	137	192	202	307	296	322
4	Brandenburg	531	593	520	497	340	460
5	Bremen	36	76	52	75	120	99
6	Hamburg	81	56	38	45	38	88
7	Hessen	116	91	82	79	72	45
8	Mecklenburg-Vorpommern	312	297	368	303	306	317
9	Niedersachsen	950	848	958	784	818	287
10	Nordrhein-Westfalen	1.893	2.021	2.149	1.237	612	128
11	Rheinland-Pfalz	192	226	288	354	357	311
12	Saarland	12	0	10	12	3	5
13	Sachsen	902	1.014	1.038	1.255	1.680	1.520
14	Sachsen-Anhalt	30	138	111	185	270	222
15	Schleswig-Holstein	30	38	53	18	44	47
16	Thüringen	184	117	525	134	80	108
Summe:		11.842	11.713	12.693	10.104	10.343	9.182

Verwarnungen

		2010	2009	2008	2007	2006	2005
1	Baden-Württemberg						
2	Bayern	117	184	400	496	359	291
3	Berlin	6	10	10	22	16	25
4	Brandenburg	104	117	94	103	62	69
5	Bremen	6	10	4	11	7	28
6	Hamburg	1	1	2	2	0	0
7	Hessen	25	19	15	37	56	34
8	Mecklenburg-Vorpommern	82	41	105	65	51	91
9	Niedersachsen	36	52	55	51	20	24
10	Nordrhein-Westfalen	535	265	571	1115	346	169
11	Rheinland-Pfalz	9	32	2	35	43	35
12	Saarland	0	2	2	1	0	0
13	Sachsen	63	43	60	66	37	62
14	Sachsen-Anhalt	1	12	10	20	22	66
15	Schleswig-Holstein	1	14	4	7	10	6
16	Thüringen	17	22	23	10	43	27
Summe:		1.003	824	1.357	2.041	1.072	927

Bußgeldbescheide

		2010	2009	2008	2007	2006	2005
1	Baden-Württemberg	145	128	85	70	128	31
2	Bayern	159	190	141	149	169	144
3	Berlin	86	67	64	52	10	18
4	Brandenburg	102	105	112	91	80	30
5	Bremen	11	7	4	3	5	21
6	Hamburg	6	7	4	3	1	1
7	Hessen	62	60	79	59	76	73
8	Mecklenburg-Vorpommern	60	33	65	64	23	36
9	Niedersachsen	218	242	267	220	191	332
10	Nordrhein-Westfalen	455	179	156	266	178	259
11	Rheinland-Pfalz	63	62	52	158	133	123
12	Saarland	17	9	10	2	8	1
13	Sachsen	190	143	66	47	31	22
14	Sachsen-Anhalt	4	33	25	28	25	30
15	Schleswig-Holstein	4	53	10	5	19	34
16	Thüringen	67	49	79	65	22	9
	Summe:	1.649	1.367	1.219	1.282	1.099	1.164

Strafanzeigen

		2010	2009	2008	2007	2006	2005
1	Baden-Württemberg						
2	Bayern	33	25	61	17	17	69
3	Berlin	20	50	36	47	42	21
4	Brandenburg	3	0	0	0	0	2
5	Bremen	5	1	1	0	6	3
6	Hamburg	0	0	0	1	0	0
7	Hessen	11	13	9	20	16	16
8	Mecklenburg-Vorpommern	6	5	9	0	0	3
9	Niedersachsen	56	85	43	34	6	30
10	Nordrhein-Westfalen	108	29	10	8	3	54
11	Rheinland-Pfalz	12	23	90	6	4	7
12	Saarland	2	4	1	1	0	0
13	Sachsen	1	5	4	2	4	1
14	Sachsen-Anhalt	2	9	4	8	12	6
15	Schleswig-Holstein	2	6	5	0	5	3
16	Thüringen	4	0	0	2	2	1
	Summe:	265	255	273	146	117	216

Gewerbliche Berufsgenossenschaften

Jahr	Bußgeldbescheide gegen Mitglieder	Bußgeldbescheide gegen Versicherte	Anordnungen nach § 17 Abs. 1 SGB VII	Anordnungen nach § 19 Abs. 2 SGB VI	Beanstandungen
2005	896	752	24.879	3.344	766.724
2006	802	574	22.101	4.200	918.268
2007	801	469	20.976	4.249	868.215
2008	697	548	21.756	3.676	859.557
2009	438	573	19.328	3.475	817.353
2010	400	462	18.102	4.024	841.709

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften

Jahr	Bußgeldbescheide gegen Mitglieder	Bußgeldbescheide gegen Versicherte	Anordnungen nach § 17 Abs. 1 SGB VII	Anordnungen nach § 19 Abs. 2 SGB VI	Beanstandungen
2005	493	3	44.110	1.072	386.670
2006	316	7	41.226	850	333.614
2007	243	5	53.529	867	333.983
2008	477	6	49.814	697	270.902
2009	110	350	58.353	603	267.546
2010	382	4	55.258	796	259.962

Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand

Jahr	Bußgeldbescheide gegen Mitglieder	Bußgeldbescheide gegen Versicherte	Anordnungen nach § 17 Abs. 1 SGB VII	Anordnungen nach § 19 Abs. 2 SGB VI	Beanstandungen
2005	0	0	4.042	219	43.809
2006	0	0	2.437	271	45.288
2007	0	0	2.596	256	45.053
2008	0	0	2.154	239	39.230
2009	0	0	1.516	184	31.164
2010	0	0	1.359	154	30.679

Frage Nr. 12:

Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Besichtigungen und die Schwerpunktsetzungen dem Handlungsbedarf entsprechend ausreichen? Wenn ja, warum? Wenn nein, was wird die Bundesregierungen unternehmen?

Antwort:

Jeder Arbeitsunfall und jede arbeitsbedingte Erkrankung bedeuten Handlungsbedarf. Ob die Anzahl der Besichtigungen durch die Aufsichtsdienste gesteigert werden muss, oder ob auch andere Formen der Verbreitung von Arbeitsschutzwissen effizient eingesetzt werden können, ist Gegenstand der Beratungen mit den Ländern und Unfallversicherungsträgern.

Insbesondere seit der Etablierung der GDA werden die Arbeitsschutzschwerpunkte auf der Grundlage empirischer Befunde und gesellschaftlicher Bedarfe im Einklang der Träger

der GDA unter intensiver Einbeziehung der Sozialpartner festgelegt. Die Bundesregierung unterstützt mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten „Forschung und Entwicklung“ (insbesondere durch die BAuA) sowie „Programme und Initiativen“ (insbesondere Initiative Neue Qualität der Arbeit) die Aufsichtstätigkeit von Ländern und Unfallversicherungsträgern.

Frage Nr. 13:

Gibt es in der Bundesregierung eine Diskussion um die Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten im Arbeitsschutz, insbesondere vor dem Hintergrund des 2011 verabschiedeten Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG), das im Gegensatz zu vorhergehenden Gesetzen auch Sanktionen vorsieht und Geldstrafen bis zu 3.000 Euro bei minderen, 30.000 Euro bei schweren bzw. wiederholten Verstößen und bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Schädigung des Verbrauchers durch eine Vernachlässigung der Pflichten aus dem GPSG sogar eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr verhängt werden können? Wenn ja, wie steht die Bundesregierung dazu?

Antwort:

Das Arbeitsschutzrecht sieht derzeit bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Zuwiderhandlung einen Bußgeldrahmen von 5.000 Euro bis 25.000 Euro (§ 25 Arbeitsschutzgesetz) bzw. in bestimmten Fällen eine Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder Geldstrafe (§ 26 Arbeitsschutzgesetz) vor.

Im Jahr 2011 ist das Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) in Kraft getreten und hat das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG) aus dem Jahr 2004 abgelöst. Bereits das GPSG sah Geldbußen bis zu einer maximalen Höhe von 3.000 bzw. 30.000 Euro sowie ggf. Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr vor. Die Geldbußen sind im ProdSG auf 10.000 bzw. 100.000 Euro heraufgesetzt worden.

Das ProdSG dient dem Verbraucher- und Arbeitsschutz gleichermaßen. Die Sanktionen des ProdSG setzen nicht voraus, dass ein Schaden beim Verbraucher eingetreten ist.

Die Sanktionsmöglichkeiten im Arbeitsschutzgesetz und in den dazu erlassenen Verordnungen sind grundsätzlich ausreichend.

Frage Nr. 14:

Kommt die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verpflichtung aus dem Übereinkommen Nummer 81 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nach, das bereits 1955 ratifiziert wurde, und in dem sich die Bundesrepublik verpflichtet hat, die Arbeitsschutzaufsicht zu gewährleisten und eine ausreichende Zahl von Aufsichtsbeamten zur Verfügung zu stellen, um eine wirksame Ausführung der Aufgaben der Aufsicht zu gewährleisten? Wenn ja, wie ist das mit den Personalkürzungen beispielsweise in Bayern zu vereinbaren? Wenn nein, was plant die Bundesregierung?

Antwort:

Die Bundesrepublik kommt sämtlichen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen Nummer 81 der Internationalen Arbeitsorganisation nach. Ihr kommt dabei zugute, dass im dualen System des Arbeits- und Gesundheitsschutzes die Arbeitsschutzaufsicht sowohl hoheitlich durch den Staat als auch durch die Tätigkeit der Träger der Gesetzlichen Unfallversicherung wahrgenommen wird.

Frage Nr. 15:

Welche konkreten Maßnahmen wurden bisher im Zuge der Umsetzung des ILO-Übereinkommens Nummer 187 ergriffen, das 2010 ratifiziert wurde und allgemeine Grundsätze für die Gestaltung einer nationalen Arbeitsschutzpolitik festlegt, nach denen Regierungen zur Verhütung von Unfällen, Erkrankungen und Todesfällen am Arbeitsplatz die ständige Verbesserung des Arbeitsschutzes zu fördern haben und gemeinsam mit den Sozialpartnern eine nationale Politik entwickeln müssen, um eine sichere und gesunde Arbeitsumwelt zu gewährleisten und was plant die Bundesregierung diesbezüglich insbesondere im Bereich der psychischen Gefährdungen?

Antwort:

Mit der im Arbeitsschutzgesetz und im Siebten Buch Sozialgesetzbuch verbindlich geregelten GDA erfüllt Deutschland die gestellten Handlungsaufträge des ILO-Übereinkommens 187 - Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz. Die in § 20 a ArbSchG normierten Kernelemente dieser innerstaatlichen Strategie sind:

1. die Entwicklung gemeinsamer Ziele im Bereich des Arbeitsschutzes (incl. Festlegung von konkreten Handlungsfeldern und Eckpunkten für Arbeitsprogramme sowie Evaluierung),
2. die Verbesserung der Zusammenarbeit der Aufsichtsdienste bei der Beratung und Überwachung der Betriebe sowie
3. die weitere Optimierung der Rechtsetzung im Arbeitsschutz.

Die Entwicklung, Steuerung und Fortschreibung der GDA obliegt gemäß § 20 b ArbSchG der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz, die sich aus Vertretern von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern zusammensetzt. Ihrer Bedeutung für den Gesamtprozess entsprechend haben die Sozialpartner eine herausgehobene Stellung sowohl bei der

Entwicklung als auch bei der Festlegung der Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Eckpunkte für Arbeitsprogramme erhalten (§ 20b Absatz 1 ArbSchG). In diesen Feldern nehmen sie mit beratender Stimme an der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz teil. Ein in der Regel jährlich stattfindendes Arbeitsschutzforum bezweckt den Dialog mit den beteiligten Fachkreisen, der Wissenschaft und der Fachöffentlichkeit (§ 20b Absatz 3 ArbSchG). Die Träger der GDA haben sich im Konsens mit den Sozialpartnern für den Zeitraum 2008 bis 2012 auf folgende konkrete Arbeitsschutzziele verständigt:

- Verringerung von Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen,
- Verringerung von Muskel-Skelett-Belastungen und Erkrankungen,
- Verringerung der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen.

Die Abschlussberichte der GDA-Arbeitsprogramme mit entsprechenden Evaluierungen werden voraussichtlich in der 2. Jahreshälfte 2013 vorgelegt. Gleiches gilt für den Abschlussbericht der GDA-Dachevaluation.

Parallel zu den laufenden GDA-Arbeitsprogrammen der 1. Strategieperiode wurden die Nationalen Arbeitsschutzziele für die 2. Strategieperiode 2013 bis 2018 bereits festgelegt. Dabei wurde für die 2. GDA-Periode ein stärkerer Schwerpunkt auf den gesundheitsgerechten Umgang mit psychischen Gefährdungen gelegt. Die Ziele lauten:

- Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes,
- Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich,
- Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung.

Bei der Umsetzung des dritten Zieles wird es zunächst darum gehen, Aktivitäten und Instrumente zu entwickeln, die - in erster Linie dem Aufsichtspersonal von Unfallversicherungsträgern und Ländern, in zweiter Linie aber auch den Betrieben - ein frühzeitiges Erkennen und eine Beurteilung im Hinblick auf psychische Gesundheitsgefährdungen ermöglichen. Im Weiteren sollen präventive, arbeitsorganisatorische sowie gesundheits- und Kompetenz fördernde Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Gesundheitsrisiken durch arbeitsbedingte psychische Belastungen entwickelt und umgesetzt werden.

Frage Nr. 16:

Wie beurteilt die Bundesregierung die bereits 2006 erfolgte Rüge des „Senior Labour Inspections Committee“ (SLIC) der EU, das die Qualität der deutschen Arbeitsaufsicht bemängelt und den deutschen Akteuren eine zu defensive Sanktionspolitik, eine unzureichende Beteiligung von Betriebs- und Personalräten und eine fast nur reaktive Überwachungsstrategie sowie eine mangelnde Ressourcenausstattung der Vollzugsbehörden bescheinigt hat und welche konkreten Maßnahmen wurden aufgrund des Berichts des SLIC seither ergriffen, um die kritisierten Missstände zu beheben?

Antwort:

Das von der EU-Kommission im Jahr 1982 eingerichtete „Senior Labour Inspectors Committee“ (SLIC) hat die Aufgabe, die Kommission bei der Überprüfung der Umsetzung des EU-Regelwerks zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu unterstützen und für eine gleichmäßige Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten Sorge zu tragen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat das SLIC u. a. gemeinsame Grundsätze für die Arbeitsaufsichtsbehörden aller 27 Mitgliedsstaaten bezüglich einer einheitlichen Überprüfung von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit aufgestellt (common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace). Zur Überprüfung der Umsetzung dieser gemeinsamen Grundsätze wurde ein System gegenseitiger Audits entwickelt, wobei die nationalen Arbeitsaufsichtssysteme - auf freiwilliger Basis - jeweils durch ein Expertensystem aus anderen Mitgliedsstaaten im Rahmen von Vor-Ort-Besuchen evaluiert werden.

Im Ergebnis der vom SLIC in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2006 durchgeführten Evaluation wurde - wie in der Fragestellung beschrieben - eine Reihe von kritischen Anmerkungen und Empfehlungen gegeben. Diese haben zu den im Folgenden dargelegten Reaktionen geführt:

a) Mangelnde strategische Ausrichtung im deutschen Arbeitsschutzsystem

Als Reaktion auf den Vorwurf einer mangelnden strategischen Ausrichtung haben sich die den Arbeitsschutz in Deutschland tragenden Institutionen - der Bund, die Länder und die Unfallversicherungsträger - in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern auf die Entwicklung und Umsetzung der GDA verständigt. Die Strategie wurde im Jahr 2008 gesetzlich im Arbeitsschutzgesetz und im Siebten Buch Sozialgesetzbuch verankert.

b) Unzureichende Kooperation und Koordination der Arbeitsschutzbehörden der Länder

Ein abgestimmtes Vorgehen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe wurde durch die Entwicklung gemeinsamer Grundverständnisse in der Form von Leitlinien sowie durch

eine arbeitsteilige Umsetzung der Arbeitsprogramme befördert. So wurden die „Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“ und die „Leitlinie Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ als Grundlagen für die Umsetzung der gesetzlich geforderten gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) verabschiedet.

Eine weitere Voraussetzung für die effektive Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften ist, dass diese praktikabel, in sich konsistent und vor allem für die Anwender leicht handhabbar und aus sich heraus verständlich sind. Ein wichtiger Baustein hierzu ist das im August 2011 verabschiedete Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz.

c) Überwiegend reaktive Überwachungsstrategie und defensive Sanktionspolitik

Die abnehmenden Personalressourcen in den Arbeitsschutzbehörden der Länder haben dazu geführt, dass für aktive und geplante Überwachungsmaßnahmen in den meisten Ländern weniger Zeit zur Verfügung steht. Als Alternative wird das Konzept der risikoorientierten Überwachung verfolgt. Für die Auswahl und Priorisierung der zu besichtigenden Betriebe im Rahmen dieses Konzeptes arbeitet der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik derzeit an gemeinsamen Standards.

d) Unzureichende Beteiligung von Betriebs- und Personalräten

In den Dienstanweisungen für die Arbeitsschutzbehörden ist in fast allen Ländern vorgeschrieben, dass die Betriebs- und Personalräte, soweit vorhanden, in geeigneter Weise über die Überwachungsmaßnahmen informiert und einbezogen werden. Eine solche Forderung wird auch in die LASI-Veröffentlichung zur Durchführung der Beratungs- und Überwachungstätigkeit integriert werden.

e) Mangelnde Ressourcenausstattung

Hierzu wird auf die Antwort zu Frage Nr. 2 verwiesen.