

Typische Defizite der Arbeitsschutzorganisation

Prof. Dr. Thomas Langhoff, Rolf Satzer Gute Arbeit 12/2022 Ab Seite 17

Werden Betriebsvereinbarungen zur Gefährdungsbeurteilung aufgestellt, treten oft Umsetzungsprobleme zutage: weil z. B. die Arbeitsschutzorganisation mangelhaft ist. Diese Probleme müssen zusätzlich bearbeitet und geregelt werden. Ein vermeidbares Hindernis für die Gefährdungsbeurteilung.

Darum geht es

1. Die Qualität einer Gefährdungsbeurteilung hängt entscheidend von der guten betrieblichen Arbeitsschutzorganisation ab, sie ist die Ausgangsbasis.

2. Die Anforderungen in einer GDA-Leitlinie mit 15 Eckpunkten helfen dabei, die Qualität der Organisation im Sinne einer guten betrieblichen Praxis zu verbessern.

3. Anhand typischer Defizite wird gezeigt, wie diese den Prozess bis zur Gefährdungsbeurteilung behindern und worauf zu achten ist.

Laut Aufsichtspersonal der Arbeitsschutzaufsicht der Bundesländer hängt die Güte der Gefährdungsbeurteilung maßgeblich von der betrieblichen Organisation des Arbeitsschutzes ab. Nach der Leitlinie der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)¹ „Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ kann die Bewertung der Arbeitsschutzorganisation im Betrieb nicht besser ausfallen als die Bewertung der Gefährdungsbeurteilung. Was das heißt, wird hier aufgezeigt.

Anforderungen an die Organisation

Aus dieser Feststellung ergibt sich, dass eine geeignete Organisation des Arbeitsschutzes zwangsläufig eine Durchführung der Gefährdungsbeurteilung nach sich zieht (Sommer, 2018) oder zumindest entscheidende, günstige Voraussetzungen dafür schafft. Die in der GDA-Leitlinie genannten 15 Prüfelemente für die Qualität der Arbeitsschutzorganisation bieten für die betriebliche Praxis eine gute Arbeitsgrundlage und Ausgangsbasis für die im Betrieb zu beachtenden und zu regelnden Punkte (vgl. auch den GDA-OrgaCheck):

1. Verantwortung und Aufgabenübertragung im Arbeitsschutz (z. B. an Führungskräfte)
2. Überwachung der Einhaltung der übertragenen Pflichten und Kontrolle der Aufgabenerledigung
3. Erfüllung der Organisationspflichten aus dem Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG)
4. Sicherstellung notwendiger Qualifikationen für den Arbeitsschutz bei Führungskräften, Funktionsträgern und Beschäftigten mit bestimmten Aufgaben

5. Organisation der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung
6. Geeignete Regelungen für die Durchführung und Dokumentation von Unterweisungen
7. Umgang mit behördlichen Auflagen, z. B. Genehmigungen, Erlaubnisse, Besichtigungsschreiben
8. Handhabung der Rechtsvorschriften sowie des technischen und betrieblichen Regelwerks, insbesondere bei Änderungen der Rechtsvorschriften
9. Einbeziehung der besonderen Funktionsträger
10. Kommunikation des Arbeitsschutzes
11. Organisation der arbeitsmedizinischen Vorsorge²
12. Regelungen zur Planung und Beschaffung
13. Information und Einbindung von Fremdfirmen
14. Integration von zeitlich befristet Beschäftigten (z. B. Zeitarbeitnehmer, Praktikanten)
15. Organisation von Notfallmaßnahmen/Erste Hilfe.

Im Folgenden werden typische Defizite der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation aufgegriffen, die bei der Regelung des Verfahrens bzw. des Prozesses zur Gefährdungsbeurteilung offenbar werden und hinderlich sind.

Probleme für die Gefährdungsbeurteilung

Ob nun zur Vorbereitung der Ermittlung technisch-physikalischer Gefährdungen oder zur Ermittlung psychischer Belastungen – es gilt: Zunächst ist die Einteilung in Arbeitsbereiche mit den dort anzutreffenden Tätigkeiten vorzunehmen. Bei der Ermittlung psychischer Belastungen mittels eines (Online-)Fragebogens sollte grundsätzlich nach den unterschiedlichen Tätigkeiten ausgewertet werden.

Literatur

> ArbSchG: Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG), zuletzt geändert 2022.

> ASiG: Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, zuletzt geändert 2013.

> ArbZG: Arbeitszeitgesetz, zuletzt geändert 2020.

> ArbMedVV: Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge, zuletzt geändert 2019.

Da bei der technisch-physikalischen Gefährdungsbeurteilung Kataster für Lärm, Klima und Beleuchtung anzulegen sind, empfiehlt es sich, die Einteilung der Arbeitsbereiche an den

gleichartigen Bedingungen der Arbeitsumgebung vorzunehmen. Auch wenn beispielsweise in Dienstleistungsbetrieben hinsichtlich des Lärms, des Klimas, der Beleuchtung keine Auslöse- oder Grenzwerte überschritten werden, so ist dennoch eine Beurteilung bzw. Messung und das Anlegen von Katastern grundlegend notwendig.

Arbeitsumgebungsfaktoren, Arbeitsmittel

Zum einen sind die Daten im Hinblick auf kombinierte Belastungen wichtig, zum anderen wird damit ein Nachweis sicherheitsgerechter Arbeitsgestaltung erbracht. Die Wiederholung einer Beurteilung (Messung) der Arbeitsumgebungsfaktoren kann in solchen Fällen durch entsprechend große Zeitintervalle dem (geringen) Gefährdungsgrad angepasst werden (z. B. alle drei bis fünf Jahre). Eine solche Maßgabe trifft in Dienstleistungsunternehmen oft auf Erstaunen – nach dem Motto: „Wir haben keinen Lärm!“

Neben den Arbeitsumgebungsbedingungen sind die Art und Anzahl der Tätigkeiten, die verwendeten relevanten Arbeitsmittel sowie die Anzahl der Personen, die die Tätigkeiten ausführen, in den Arbeitsbereichen festzuhalten. Bevor man dies im Detail betrachtet, sollte man für jeden Arbeitsbereich zunächst folgende Informationen einholen:

- Fehlzeiten sowie Krankheitsarten (Berichterstattung der Betriebs-/Krankenkasse)
- Unfälle und Beinaheunfälle (siehe Verbandbucheintragungen)
- Berufskrankheiten (Anträge: genehmigt/abgelehnt)
- Beschwerden der Mitarbeiter:innen
- Anzahl und Art (besonders) schutzbedürftiger Personengruppen³
- Anforderungen an Vorsorgeuntersuchungen (insbesondere Pflichtvorsorge)

sowie weitere für die Gefährdungsbeurteilung wichtige Informationen wie die Zahl der Mehrarbeitsstunden, Betriebsstörungen und Begehungsprotokolle und Ähnliches. In den Betrieben liegen solche Daten und Einteilungen (Arbeitsmittel, Umgebungsfaktoren, Tätigkeitsbereiche, Personen) oftmals nicht vor. Sie müssen nicht selten mühsam und zeitaufwendig vor der Umsetzung einer Gefährdungsbeurteilung beschafft und vorgenommen werden.

Fehlende Tätigkeitsbeschreibungen

In Dienstleistungsunternehmen weigern sich Arbeitgeber oder Unternehmensführungen öfter, Tätigkeitsbeschreibungen vorzunehmen, obwohl nur anhand der konkreten Tätigkeitsanforderungen Rückschlüsse auf Über- und Unterforderung gezogen werden können. Für die Beurteilung psychischer Belastungen ist dies unumgänglich. Um Fehlbelastungen bzw. negative Beanspruchungsfolgen als Ergebnis einer Befragung ermitteln zu können, müssen die Art der Tätigkeiten und ihre Anforderungen bekannt sein. Beispiele:

- „Es kommt zunehmend vor, dass ich neben meiner angestammten Abteilung auch in anderen Abteilungen eingesetzt werde.“ Folge: Aus der Art der Tätigkeit muss hervorgehen, an welchen Orten die Arbeit jeweils ausgeführt wird.
- Zudem stehen Fragen nach den Ressourcen im Raum – wie: „Ich bin für meine Tätigkeit ausreichend qualifiziert.“ Dies ergibt sich nur durch eine Passung vom Anforderungsprofil einer Tätigkeit mit dem Kompetenzprofil der Beschäftigten.
- „In meinem Arbeitsbereich funktioniert die Zusammenarbeit mit den Kollegen.“ Solche Fragen sind nur zu beurteilen, wenn auch Kooperations- und Kommunikationserfordernisse der Tätigkeit dokumentiert sind.

Lesetipps

- > DGUV (2011): DGUV Vorschrift 2, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Berlin.
- > DGUV (2017): DGUV-Report 1/20217, Evaluation der DGUV Vorschrift 2. Abschlussbericht.
- > GDA (2017): Leitlinie Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes.
- > GDA (2019): Abschlussbericht zur Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie, 2. Strategieperiode.
- > GDA (2021): GDA-ORGCheck. Prüfinstrument und Handlungshilfe zur Umsetzung einer guten Arbeitsschutzorganisation.

Obwohl für Arbeitswissenschaftler:innen die Notwendigkeit einer Tätigkeitsbeschreibung selbstverständlich ist, ist dies den Arbeitgebern wie auch dem einen oder anderen Einigungsstellenleiter leider oft nur schwer zu vermitteln. Dies sind relevante Beispiele für die Verantwortlichkeit und die Umsetzungsaufgaben des Arbeitgebers – in Bezug auf die Arbeitsschutzorganisation und die Arbeitsschutzpflicht Gefährdungsbeurteilung –, die diesem oftmals nicht bekannt sind und deshalb von vornherein zu methodischen Problemen führen.

Führungsstrukturen

Da der Arbeitgeber in der Regel eine Gefährdungsbeurteilung nicht persönlich durchführt, überträgt er die Verantwortung dafür nach dem Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) schriftlich (§ 13 ArbSchG) an die Führungskräfte. Oftmals wird dies erstmalig im Rahmen der Erstellung einer Betriebsvereinbarung (BV) zur Gefährdungsbeurteilung thematisiert, gehört aber von vornherein zur betrieblichen Organisation des Arbeitsschutzes.

Das Versäumnis führt öfter dazu, dass Führungskräfte ihren Unmut über die schriftliche Verpflichtung zu den plötzlich „neuen Verantwortlichkeiten und zeitraubenden Aktivitäten“ äußern. Ihr Widerspruch kann die Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung (zusätzlich) verzögern. Die jeweils verantwortlichen Führungskräfte haben insbesondere dafür zu sorgen, dass die organisatorischen Voraussetzungen zur Durchführung der Prozessschritte der Gefährdungsbeurteilung gegeben sind und müssen getroffene Maßnahmen fachgerecht umsetzen. Sie haben weiterhin sicherzustellen, dass die Fachkraft für Arbeitssicherheit, der Betriebsarzt oder sonstige Personen ihre Aufgaben im Rahmen der Gefährdungsbeurteilungen wahrnehmen können.

Häufig müssen die Führungskräfte hierzu erst einmal geschult werden. Diese Situation wird durch die Ergebnisse der GDA-Betriebsbefragung bestätigt. Dort heißt es, dass nur in 56,1 % der Betriebe Führungskräfte zum Arbeitsschutz und ihren besonderen Aufgaben dabei geschult wurden. Auch diese Schulungsdefizite erschweren die Arbeitsschutzorganisation und die Arbeitsschutzumsetzung.

Einsatzzeiten: Fachkraft und Betriebsärzt:in

Betrachtet man die Aufgaben der Fachkraft für Arbeitssicherheit und der Betriebsärztin/des Betriebsarztes, so stellt sich für Arbeitswissenschaftler:innen oft die Frage, welchen Beitrag

sie zur Gefährdungsbeurteilung leisten können, wenn ihre Einsatzzeit gar nicht unter Berücksichtigung der DGUV Vorschrift 2 (2011) ausreichend kalkuliert und bemessen wurde. Eine Evaluation aus dem Jahr 2017 zur Umsetzung der DGUV Vorschrift 2 hat ergeben, dass 41 % der Betriebe überhaupt nichts von der DGUV Vorschrift 2 gewusst haben. Immerhin haben diese Betriebe meist trotzdem einen oder mehrere Arbeitsschutzakteure ordnungsgemäß bestellt. Nach der GDA-Betriebsbefragung aus dem Jahr 2015 gibt es lediglich in 48 % der Betriebe eine Fachkraft für Arbeitssicherheit und in 36 % eine Betriebsärztin/einen Betriebsarzt (DGUV 2017).

Im Evaluationsbericht heißt es ferner zu den Leistungen der Arbeitsschutzakteure: „Auffällig ist, dass nur 46 % der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und ca. 25 % der Betriebsärztinnen und Betriebsärzte die Betriebe bei der Schaffung einer geeigneten Organisation und der Integration in die Führungstätigkeit unterstützen.“ DGUV (2017). Aus diesen Zahlen ergibt sich ein eklatantes Defizit, vor allem an betriebsärztlicher Betreuung.

Arbeitsmedizinische Vorsorge

Man braucht sich über die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) keine Gedanken machen, wenn gar keine Betriebsärzt:innen vorhanden sind. Dies wirkt sich vor allem auf die notwendige Maßnahmenumsetzung aus, die sich aus der Gefährdungsbeurteilung hinsichtlich der arbeitsmedizinischen Angebots- und Pflichtvorsorgeuntersuchungen ergeben (§ 5 Arbeitsmedizinvorsorgeverordnung – ArbMedVV), die in einer Vorsorgekartei (§ 4 ArbMedVV) dokumentiert sein müssen.

Es ist übrigens dringend zu empfehlen, in der Vorsorgekartei auch den Arbeitsbereich der Beschäftigten anzugeben, um nach Arbeitsbereich die Anzahl und die Art der Vorsorgeuntersuchungen anzeigen zu können. Leider ist das häufig nicht der Fall. Das Defizit betrifft vor allem arbeitsmedizinische Angebotsvorsorgeuntersuchungen. Im Schlussbericht des GDA-Arbeitsprogramms PSYCHE (zu den psychischen Arbeitsbelastungsfaktoren und deren Minderung) heißt es: In etwa einem Viertel der Betriebe, bei denen die Arbeitszeit in die Überprüfung bei Betriebsbesichtigungen der Arbeitsschutzaufsicht einbezogen wurde, und in denen den Beschäftigten nach dem Arbeitszeitgesetz (ArbZG) eine arbeitsmedizinische Vorsorge hätte angeboten werden müssen (z. B. bei Nacht-/Schichtarbeit), ist dies nicht erfolgt (GDA, 2019).

Arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen sind personenbezogene Arbeitsschutzmaßnahmen. Weitere „personenbezogene“ Maßnahmen sind bei besonders schutzbedürftigen Personengruppen angezeigt, also Jugendlichen, werdenden und stillenden Müttern, (schwer-)behinderten Beschäftigten, Menschen mit attestierten Leistungseinschränkungen, Rehabilitand:innen (§ 4 Abs. 6 ArbSchG). Hier sind z. B. gesetzliche Einsatzbeschränkungen zu beachten.

Schutzbedürftige Gruppen

Des Weiteren werden als besondere Personengruppen gezählt: Beschäftigte ohne ausreichende Deutschkenntnisse, Zeitarbeitnehmer:innen, Praktikant:innen, Berufsanfänger:innen (GDA 2017). Die zuletzt genannten Personengruppen werden in den Betrieben im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung in Bezug auf die Anzahl und Verteilung auf die Arbeitsbereiche kaum erfasst, was sich als zusätzlicher Mangel im Rahmen der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation erweist.

Für diese Personengruppen ist die Gefährdungsbeurteilung „personenbezogen“ durchzuführen, d. h. sie müssen im Arbeitsbereich identifiziert sein, da die Arbeitsbedingungen und Gefährdungen vor Ort für sie gesondert zu prüfen sind und mit einem erhöhten Risiko bzw. mit erweiterten Schutzmaßnahmen beurteilt werden müssen.

Defizite mit Folgen

Die hier genannten Defizite und Problemfelder in der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation sind die am häufigsten auftretenden Hindernisse, die eine rasche und vollständige Gefährdungsbeurteilung erschweren. Hat man es letztlich geschafft, eine BV zur Gefährdungsbeurteilung aufzustellen, setzen sich die Defizite oft bei deren Umsetzung fort. Hier sind vor allem die nicht ausreichende Umsetzung festgelegter Maßnahmen wie auch die mangelhafte Wirksamkeitskontrolle zu nennen.

In zahlreichen Umsetzungs- und Forschungsprojekten konnten wir in den zurückliegenden Jahrzehnten immer wieder fatale, qualitative Mängel in der Arbeit von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzt:innen registrieren, die ihren Aufgaben nach dem ASiG und der DGUV Vorschrift 2 nicht nachkommen. Verantwortlich für deren Aufgabenerfüllung nach Recht und Gesetz trägt der Arbeitgeber. Er muss die vollständige Bestellung (mit den erforderlichen Einsatzzeiten) und die Ernennung der betrieblichen Arbeitsschutzakteure im Blick haben und ihre Arbeitsgrundlagen bereitstellen. Das gilt nicht nur für die Unterstützung bei der Gefährdungsbeurteilung und die Beratung in allen Arbeitsschutzfragen; dazu gehört auch deren Teilnahme an den ordnungsgemäßen, regelmäßigen Sitzungen des Arbeitsschutzausschusses (ASA) und das Erfüllen der Berichtspflichten der Fachkraft und des Betriebsarztes gegenüber dem ASA, dem Arbeitgeber und der Interessenvertretungen. Werden „Tätigkeitslücken festgestellt“, können diese mit Initiativen mitbestimmt abgestellt werden. In der Praxis verbreitet zeigt sich eine mangelhafte und damit nicht geeignete Organisation des Arbeitsschutzes in zu vielen Betrieben, was die Umsetzung einer geeigneten und umfassenden Gefährdungsbeurteilung behindert oder erschwert. Dies wird häufig bereits bei der mitbestimmten Regelung eines betrieblichen Verfahrens zur Gefährdungsbeurteilung deutlich, wenn eine BV das Prozedere regeln soll.

Nach § 3 Abs. 2 ArbSchG hat der Arbeitgeber für eine geeignete Arbeitsschutzorganisation zu sorgen, hierfür die erforderlichen Mittel bereitzustellen und Vorkehrungen zu treffen, dass die Maßnahmen möglichst bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen beachtet werden; die Beschäftigten müssen dabei ihren Mitwirkungspflichten nachkommen können. Auch hierbei ist die Mitbestimmung ein „Muss“. Dies sollte den Betriebsrat motivieren, sich für eine geeignete Arbeitsschutzorganisation einzusetzen, wobei nicht unbedingt alle der genannten 15 Elemente im ersten Schritt geregelt werden müssen (vgl. hierzu auch den Artikel von Manfred Wulff ab S. 8 ff.).



Prof. Dr. Thomas Langhoff ist Professor für Arbeitswissenschaft an der Hochschule Niederrhein.



Rolf Satzer (Dipl.-Psychologe) ist freiberuflich an praxisnahen Forschungsprojekten zum Arbeits- und Gesundheitsschutz aktiv. www.rolf-satzer-fbu.net.

[1]

GDA: Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie ist eine gesetzlich geregelte und auf Dauer angelegte Plattform zur Koordination des nationalen Arbeitsschutzes. Vertreten sind der Bund, die Bundesländer und Unfallversicherungsträger sowie beratend die Sozialpartner.

[2]

Vgl. hierzu auch „Gute Arbeit“ 8/2022, Titelthema „Arbeitsmedizin und Prävention“ (S. 8-21). Betriebsmediziner:innen sind und die arbeitsmedizinische Vorsorge sind ein Grundpfeiler der Arbeitsschutzorganisation.

[3]

Z. B. Schwangerschaften, ältere Beschäftigte mit Leistungseinschränkungen, junge Menschen/Azubis unter 18 Jahre, (schwer-)behinderte Beschäftigte. Auf diese Daten haben BR/PR Anspruch, um ihre betrieblichen (Kontroll-)Aufgaben erfüllen zu können. Zum Thema folgt Anfang 2023 ein Beitrag in dieser Zeitschrift.