

Gewerkschaftstag 2017 des dbb beamtenbund und tarifunion

Antrag Nr. 47

Antragsteller: Bundeshauptvorstand des dbb

Antragbetreff: Positionen des dbb zum Arbeits- und Gesundheitsschutz

Der Gewerkschaftstag möge beschließen:

A. Herausforderungen an den Arbeits- und Gesundheitsschutz

Aufgabe des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist es zunächst, die Sicherheit der Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten, indem Vorkehrungen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten getroffen, regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und an neue Gegebenheiten angepasst werden. Über diesen reinen Sicherheitsaspekt hinaus muss ein umfassendes Schutzkonzept aber auch die langfristige Erhaltung der Gesundheit der Beschäftigten und deren Wohlbefinden bei der Arbeit zum Ziel haben.

Ausgehend von der im Grundgesetz verankerten sozialpolitischen Grundverpflichtung ist die Arbeitsschutzpolitik auf den umfassenden Schutz, den Erhalt und die Förderung und Verbesserung der Gesundheit der arbeitenden Menschen ausgerichtet. Sie orientiert sich dabei an den Maßstäben der **Europäischen Union**, insbesondere an der Arbeitsschutz-Richtlinie vom 12. Juni 1989, die in Deutschland mit dem 1996 in Kraft getretenen Arbeitsschutzgesetz umgesetzt wurde. Kern dieses Gesetzes ist die Verpflichtung der Arbeitgeber, Risiken am Arbeitsplatz zu erfassen, diese zu beurteilen und Präventivmaßnahmen zu ergreifen, um eine sicherere und gesündere Arbeitsumwelt zu schaffen.

In Deutschland ist der **Arbeits- und Gesundheitsschutz dual organisiert** und wird vom staatlichen Arbeitsschutz und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung in gemeinsamer Verantwortung wahrgenommen. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten überwachen sie die Einhaltung des technischen, medizinischen und sozialen Arbeitsschutzes, beispielsweise hinsichtlich der Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes oder der Anforderungen an Arbeitsmittel und Arbeitsstätten, den Umgang mit Gefahrstoffen, überwachungsbedürftigen Anlagen und Medizinprodukten und den Strahlenschutz. Sie informieren und beraten Unternehmen, Dienststellen und Beschäftigte und unterstützen sie bei der Umsetzung der einschlägigen Vorschriften.

Diese Unterstützung erweist sich in der Praxis als unentbehrlich, denn nach wie vor ist die **Umsetzung der gesetzlichen Arbeitsschutzbestimmungen** in den Unternehmen und Behörden mehr als unbefriedigend. So weist eine Untersuchung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) aus dem Jahr 2014 zum „Kenntnisstand von Unternehmern und Beschäftigten auf dem Gebiet des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in KMU“ erhebliche Defizite hinsichtlich der Kenntnisse der Rechtsnormen in diesem

Bereich aus. Beispielsweise erstellen nur 41,4 Prozent der kleinsten Betriebe überhaupt eine Gefährdungsbeurteilung und auch bei den größeren Unternehmen fehlt häufig die hinreichende Berücksichtigung der psychischen Belastungen.

Der gesellschaftliche Wandel und technologische Entwicklungen wie die Digitalisierung stellen die Arbeitswelt vor neue **Herausforderungen**. Insbesondere im öffentlichen Dienst kommen infolge von jahrelangem Personalabbau noch Arbeitsverdichtung, Arbeitsbeschleunigung, Leistungsdruck und Informationsüberflutung hinzu. Doch auch der Rückgang von Normalarbeitsverhältnissen aufgrund von Zeitarbeit, befristeten Arbeitsverträgen, Teilzeitbeschäftigung und Telearbeit sowie durch neue Beschäftigungsformen wie Crowdfunding oder Solo-Selbständigkeit, birgt die Gefahr in sich, dass der auf die Normalarbeitsverhältnisse zugeschnittene Arbeitsschutz nach und nach ins Leere läuft. Gleichermaßen verlangt die demografische Entwicklung in Deutschland nach Anpassungen bei der Gestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. So müssen die Menschen aufgrund der Anhebung des Renteneintrittsalters durch eine alters- und altersgerechte Arbeitsgestaltung in die Lage versetzt werden, die verlängerten Lebensarbeitszeiten gesundheitlich auch bewältigen zu können.

Die neuen Arbeitsbedingungen in Folge der Digitalisierung, Stichwort **Arbeiten 4.0**, bieten für viele Erwerbstätige Vorteile im Sinne größerer Flexibilität und neuer Freiräume bei der Arbeitsausübung. Damit diese Vorteile sich nicht durch die mit permanenter Erreichbarkeit einhergehende Entgrenzung und Selbstausbeutung ins Gegenteil verwandeln, müssen unter Mitwirkung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen passende Schutzmechanismen etabliert werden. Dies gilt sowohl für Anpassungen der gesetzlichen Regelungen – sprich die Meta-Ebene, als auch für die Detailregelungen vor Ort in den Dienststellen und Betrieben im Rahmen von Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen. Nur wenn die Bedürfnisse der Beschäftigten bezüglich der Arbeitsgestaltung in den Prozess wirksam eingebracht werden, kann Arbeiten 4.0 zum Erfolg werden.

Mit Blick auf die zunehmende Zahl an **psychischen Erkrankungen** müssen die Auswirkungen der neuen Arbeitsbedingungen auf die Gesundheit der Beschäftigten aufmerksam beobachtet und begleitet werden. Bereits unter den bisherigen Arbeitsbedingungen sind psychische Erkrankungen der Hauptgrund für das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsleben. Deren Anteil an der Gesamtzahl der Frühverrentungen ist seit Anfang der 90er Jahre kontinuierlich gestiegen und hat sich mit einem Wert von 42,9 Prozent in 2015 gegenüber 15,4 Prozent in 1993 fast verdreifacht. Im Jahr 2013 wurde deshalb die Verpflichtung im Arbeitsschutzgesetz verankert, dass psychische Belastungen am Arbeitsplatz in die Beurteilung der Arbeitsbedingungen mit einzubeziehen sind. Dadurch wurde die Voraussetzung geschaffen, frühzeitig Missstände aufzuspüren und entsprechend gegensteuern zu können, bevor psychische Erkrankungen entstehen. Sollte sich herausstellen, dass dies nicht zu einer besseren Berücksichtigung dieser Belastungsform und entsprechenden Schutzmaßnahmen führt, müssen weitergehende Regelungen zum Schutze der Beschäftigten geprüft werden.

Unabhängig von gesetzlichen Regelungen bedarf es neuer Formen der Arbeitsorganisation und der Prävention, um die Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz zu schützen und zu fördern. Eine zentrale Rolle muss hierbei das **betriebliche Gesundheitsmanagement** einnehmen. In vielen Betrieben und Dienststellen existieren bereits unter-

schiedliche Managementsysteme, die häufig unabhängig voneinander betrieben werden. Der dbb hält ein ganzheitliches System, das die Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit systematisch miteinander verknüpft und in die betrieblichen Prozesse integriert, für zielführender. Im Rahmen ihres Präventionsauftrags müssen die staatliche Arbeitsschutzverwaltung sowie die Unfallversicherungsträger mit allen geeigneten Mitteln darauf hinwirken, dass in den Dienststellen und Betrieben ein solches systematisches und interdisziplinäres Sicherheits- und Gesundheitsmanagement entwickelt wird und die gesetzlichen Vorgaben umgesetzt werden. Dies setzt voraus, dass deren Mitarbeiter falls nötig Qualifikationsmaßnahmen erhalten, die sie in die Lage versetzen, die geforderte umfassende Beratungsleistung kompetent erbringen zu können.

B. Forderungen des dbb

- 1. Der Stellenwert des Arbeits- und Gesundheitsschutzes muss erhöht werden, damit er die politische Akzeptanz und Unterstützung erhält, die ihm aufgrund seiner sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung zukommt.**
- 2. Der Arbeits- und Gesundheitsschutz muss an die Veränderungen im Berufsalltag angepasst werden, um die Gesundheit der Berufstätigen wirksam schützen und langfristig erhalten zu können.**
- 3. Die Arbeitsschutzbehörden und die gesetzlichen Unfallversicherungsträger müssen personell und finanziell so ausgestattet werden, dass sie ihren vielseitigen Kontroll-, Informations- und Beratungsaufgaben auch tatsächlich gerecht werden können.**
- 4. Unter Beibehaltung der bisherigen bewährten Arbeitsteilung zwischen gesetzlicher Unfallversicherung und Arbeitsschutzverwaltung müssen die Organisationsstrukturen in der Arbeitsschutzverwaltung der Länder dahingehend harmonisiert werden, dass ein bundesweit einheitliches Niveau im Arbeits-, Gesundheits- und Verbraucherschutz erreicht wird, die internationale Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden verbessert wird und die Zuständigkeiten für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen transparenter werden; dies schließt auch die für den medizinischen Arbeitsschutz zuständigen Stellen mit ein.**
- 5. Die Ausbildung der Aufsichtsbeamten/-beamtinnen der staatlichen Arbeitsschutzverwaltung muss demzufolge länderübergreifend abgestimmt werden. Außerdem schlägt der dbb als einheitliche Behördenbezeichnung in der staatlichen Arbeitsschutzverwaltung den international gängigen Begriff „Arbeitsschutzinspektion“ vor. Die dort tätigen Aufsichtsbeamtinnen und -beamten sind folglich als „Arbeitsschutzinspektorinnen“ bzw. „Arbeitsschutzinspektoren“ zu bezeichnen.**
- 6. Betriebliche Managementsysteme für Sicherheit und Gesundheit müssen in den Dienststellen und Betrieben flächendeckend ein- und durchgeführt werden.**

Begründung:

Der Stellenwert des Arbeits- und Gesundheitsschutzes muss erhöht werden.

Dem Arbeits- und Gesundheitsschutz kommt bei der Bewältigung der geschilderten Herausforderungen eine hohe sozialpolitische und volkswirtschaftliche Bedeutung und Verantwortung zu. Damit er dieser gerecht werden kann, ist es unumgänglich, im Arbeitsschutz nicht mehr länger nur einen Kostenfaktor bzw. einen Ansatzpunkt für Sparmaßnahmen zur Haushaltssanierung zu sehen. Vielmehr ist es an der Zeit, dieser Bedeutung Rechnung zu zollen und dafür Sorge zu tragen, dass der Arbeitsschutz die Wertschätzung erfährt, die er verdient. Dies schließt mit ein, dass der Arbeitsschutz ausgebaut wird und die dafür notwendige Ressourcenausstattung erhält.

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz muss an die Veränderung im Berufsalltag angepasst werden, um die Gesundheit der Berufstätigen wirksam schützen und langfristig erhalten zu können.

Zu diesen Veränderungen zählen neben Arbeitsbeschleunigung, Arbeitsverdichtung und Informationsüberflutung auch zunehmender Leistungsdruck und schwindende Abgrenzung zwischen Arbeitszeit und Freizeit, beispielsweise durch permanente Erreichbarkeit. Darüber hinaus resultiert aus der Anhebung der Lebensarbeitszeit die Notwendigkeit für eine alters- und altersngerechte Arbeitsgestaltung. Insbesondere im Bereich der psychischen Belastungen ist großer Handlungsbedarf festzustellen. Sollte sich die im Arbeitsschutzgesetz verankerte Verpflichtung zur Berücksichtigung psychischer Belastungen am Arbeitsplatz als nicht ausreichend erweisen, müssen weitergehende Maßnahmen geprüft werden.

Die Arbeitsschutzbehörden und die gesetzlichen Unfallversicherungsträger müssen personell und finanziell so ausgestattet werden, dass sie ihren vielseitigen Kontroll-, Informations- und Beratungsaufgaben auch tatsächlich gerecht werden können.

Rechtliche Vorgaben allein garantieren aber noch keinen guten Arbeits- und Gesundheitsschutz. Vielmehr hängt die Wirksamkeit der Vorschriften von deren tatsächlicher Umsetzung ab, hierzu gehören potentielle Sanktionen. Damit das Thema von der Arbeitgeberseite ernst genommen wird, bedarf es wirksamer Kontrollen in den Dienststellen und Betrieben. Mit dieser Aufgabe sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht bzw. der Unfallversicherungsträger betraut. Da aber seit Jahren in diesem Bereich immer mehr Stellen eingespart wurden und gleichzeitig neue Aufgaben hinzugekommen sind und bestehende Aufgaben diversifiziert wurden, können die Beschäftigten diesen Aufgaben nicht mehr im erforderlichen Maße nachkommen. Die Arbeitgeber können also davon ausgehen, dass Regelverstöße in zahlreichen Fällen nicht aufgedeckt werden, da die dafür notwendigen Kontrollen aus Personalmangel nicht flächendeckend durchgeführt werden können.

Damit entspricht die Lage in Deutschland nicht den Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO. Diese schreibt in der 1950 in Kraft getretenen ILO-Konvention Nr. 81 in Artikel 10 fest, dass die Zahl der Aufsichtsbeamten ausreichen muss, um die wirksame Ausführung der Aufgaben der Arbeitsaufsicht zu gewährleisten. Als Richtwert definierte die ILO im Jahr 2006 ein Verhältnis der Arbeitsinspektoren zur Zahl der Arbeitnehmer von etwa 1/10.000 in industriellen Marktwirtschaften. Das Europäische Parla-

ment hat sich dieser Empfehlung in einer EntschlieÙung vom 14. Januar 2014 über wirk-
same Kontrollen am Arbeitsplatz als Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingun-
gen in Europa angeschlossen. In Deutschland wird dieser Richtwert überschritten. Den
Daten aus dem jährlich veröffentlichten Bericht zu Sicherheit und Gesundheit bei der
Arbeit (SUGA) zufolge ist die Erwerbstätigenquote in den Jahren von 2005 bis 2015 um
gut vier Prozentpunkte angestiegen, wohingegen im gleichen Zeitraum die Personalres-
ourcen im Arbeitsschutz fast halbiert wurden. So waren 2005 noch 6.935 Aufsichtspersonen mit Arbeitsschutzaufgaben bei den Arbeitsschutzbehörden der Länder und den
Unfallversicherungsträgern beschäftigt. Für das Jahr 2015 weisen die Statistiken hinge-
gen nur noch 3.435 Beschäftigte mit diesem Aufgabenbereich aus. Somit betreut derzeit
jede Aufsichtsperson mit Arbeitsschutzaufgaben 11.726 Beschäftigte.

**Unter Beibehaltung der bisherigen bewährten Arbeitsteilung zwischen gesetzlicher Un-
fallversicherung und staatlicher Arbeitsschutzverwaltung müssen die Organisations-
strukturen in der Arbeitsschutzverwaltung der Länder dahingehend harmonisiert wer-
den, dass ein bundesweit einheitliches Niveau im Arbeits-, Gesundheits-, und Verbrau-
cherschutz erreicht wird, die internationale Zusammenarbeit mit den zuständigen Be-
hörden verbessert wird und die Zuständigkeiten für Bürgerinnen und Bürger sowie für
Unternehmen transparenter werden; dies schließt auch die für den medizinischen Ar-
beitsschutz zuständigen Stellen mit ein.**

Der Staat ist mit seinen Gesetzen und Vorschriften zum Arbeitsschutz Garant für Sicher-
heit am Arbeitsplatz und somit Anwalt aller Beschäftigten. Dies beinhaltet, dass in allen
Bundesländern neben ausreichenden Ressourcen in finanzieller und personeller Hin-
sicht vergleichbare Organisationsstrukturen vorhanden sein müssen, um ein bundes-
weit einheitliches Niveau im Arbeits-, Gesundheits- und Verbraucherschutz zu errei-
chen. Während die Berufsgenossenschaften bundesweit agieren und die Unfallkassen
über die DGUV einen gemeinsamen bundesweiten Rahmen haben, innerhalb dessen sie
tätig sind, variiert bei den staatlichen Arbeitsschutzbehörden die Art der Organisation
von Bundesland zu Bundesland. So liegt die Verantwortung für den Arbeitsschutz in
dem einen Land beispielsweise bei der Landesunfallkasse, in einem anderen bei den
Kommunen und in einem wiederum dritten Bundesland bei den Mittelbehörden. Dabei
ist aufgrund des großen Einflusses der EU-Rechtssetzung auf die nationalen Befugnisse
eine enge und professionelle Zusammenarbeit auch über nationale und föderale Gren-
zen hinaus unumgänglich. Damit diese Zusammenarbeit funktionieren kann, müssen in
allen Bundesländern vergleichbare Organisationsstrukturen vorgehalten werden.

**Die Ausbildung der Aufsichtsbeamten/-beamtinnen der staatlichen Arbeitsschutzver-
waltung muss demzufolge länderübergreifend abgestimmt werden. Außerdem schlägt
der dbb als einheitliche Behördenbezeichnung in der staatlichen Arbeitsschutzverwal-
tung den international gängigen Begriff „Arbeitsschutzinspektion“ vor. Die dort täti-
gen Aufsichtsbeamtinnen und –beamten sind folglich als „Arbeitsschutzinspektorin-
nen“ bzw. „Arbeitsschutzinspektoren“ zu bezeichnen.**

Um Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten am Arbeitsplatz länderübergreifend in
vergleichbarer Weise gewährleisten zu können, müssen Arbeitsschutzbestimmungen in
allen Bundesländern einheitlich überprüft und durchgesetzt werden. Daraus ergibt sich
für Deutschland die Notwendigkeit, die Ausbildung der zuständigen Aufsichtsbeamtin-

nen und -beamten bundesweit besser abzustimmen. Mit der Gründung eines Ausbildungsverbundes sind die neuen Bundesländer und das Land Berlin diesbezüglich auf dem richtigen Weg. Ebenso verhält es sich mit den Berufsgenossenschaften und den Unfallkassen, bei denen es von jeher einheitliche Ausbildungsstandards gab. Nach den umfangreichen Fusionen der letzten Jahre ist angedacht, diese unter dem Dach der DGUV durchzuführen.

Mit der Schaffung vergleichbarer Organisationsstrukturen muss eine einheitliche Identifikation durch eine einheitliche Behördenbezeichnung erfolgen. In Anlehnung an die Bezeichnungen in anderen europäischen Ländern bietet sich der Behördenname „Arbeitsschutzinspektion“ an. Die Bezeichnung der Aufsichtspersonen muss entsprechend in „Arbeitsschutzinspektor“ beziehungsweise „Arbeitsschutzinspektorin“ geändert werden.

Betriebliche Managementsysteme für Sicherheit und Gesundheit müssen in den Dienststellen und Betrieben flächendeckend ein- und durchgeführt werden.

Während mit den herkömmlichen Instrumenten des Arbeitsschutzes zunächst das Ziel verfolgt wird, die Sicherheit der Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten, geht ein fortschrittlicher Arbeits- und Gesundheitsschutz-Ansatz deutlich darüber hinaus und hat die langfristige Erhaltung der Sicherheit *und* Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie deren Wohlbefinden bei der Arbeit im Blick. Dazu gehört eine menschengerechte Gestaltung des Arbeitsumfeldes und der sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz. Um Menschen in der Arbeitswelt vor dem Hintergrund einer sich immer schneller ändernden Technik sowie von längeren Lebensarbeitszeiten, Arbeitsverdichtung, Arbeitsbeschleunigung und Informationsüberflutung langfristig gesund, leistungsfähig und leistungsbereit zu erhalten, ist es notwendig, präventive Maßnahmen im Rahmen eines betrieblichen Sicherheits- und Gesundheitsmanagements strukturell in den Dienststellen und Betrieben zu etablieren. Gleichzeitig wird dadurch die Verantwortung der Arbeitgeber und der Beschäftigten bei der Gewährleistung von Sicherheits- und Gesundheitsschutz erhöht. Im Rahmen eines systematischen Gestaltungsprozesses haben sie die Möglichkeit, selbst die Schwerpunkte zu bestimmen, bei denen sie vorrangigen Handlungsbedarf sehen. Dabei sind die Arbeitnehmer und ihre Interessenvertretungen zwingend zu beteiligen, denn nur durch gemeinsame Anstrengungen können potentielle Störfaktoren identifiziert und die Arbeitsbedingungen so gestaltet werden, dass sie ein möglichst erfüllendes und beschwerdefreies Berufsleben ermöglichen.