

Mit dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes am 21.8.1996 wurden einige grundlegende neue Anforderungen in das deutsche Arbeitsschutzrecht eingeführt. Dies betrifft insbesondere die in den §§ 5 und 6 beschriebene Pflicht zur Beurteilung der Arbeitsbedingungen (Gefährdungsbeurteilung) durch den Arbeitgeber und deren Dokumentation. Rund 2 Jahre später ist es sinnvoll, eine Bilanz über die Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes in Hamburg zu ziehen.

I. Grundgedanken des Arbeitsschutzgesetzes:

Umfassender Arbeitsschutzbegriff: § 2 Abs.1 definiert erstmals einen umfassenden Arbeitsschutzbegriff, der nicht nur die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten umfaßt. Eingeschlossen sind jetzt auch die Verhinderung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren und die menschengerechte Gestaltung der Arbeit. Dies betrifft vor allem Fragen der ergonomischen Gestaltung von Arbeitsplätzen, der Arbeitsorganisation und der psychischen Belastung am Arbeitsplatz.

Systematische und umfassende Prävention: Das Arbeitsschutzgesetz hat das Ziel, von einem häufig durch anlaß- oder unfallbedingte Korrekturen bestimmten betrieblichen Arbeitsschutz zu einer systematischen und im Sinne des modernen Arbeitsschutzbegriffes umfassenden Prävention zu gelangen. Mit der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung kann der Arbeitgeber sich diesem Ziel annähern.

Mehr Eigeninitiative statt immer zahlreicherer und detaillierter Regelungen: Das Arbeitsschutzgesetz setzt einen Rahmen, den die Betriebe in Eigenverantwortung ausfüllen und den sich ändernden Gegebenheiten anpassen sollen.

Arbeitsschutz im Betrieb ist gemeinsame Aufgabe für Arbeitgeber und Arbeitnehmer: An der Verantwortung des Unternehmers für die Durchführung von Arbeitsschutzmaßnahmen hat sich nichts geändert. Durch die Regelung der Rechte und Pflichten der Beschäftigten wird aber deutlich, daß Arbeitsschutz im Betrieb erfolgreich nur durch das Zusammenwirken von Arbeitgeber, Arbeitnehmern und deren Vertretungen sowie den beratenden Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten praktiziert werden kann.

II. Die Gefährdungsbeurteilung

Die Gefährdungsbeurteilung ist eine *systematische* und *umfassende* Untersuchung, mit der Belastungen und Gefährdungen ermittelt und bewertet werden sollen. Ausgehend davon sollen Maßnahmen abgeleitet werden.

Gefährdungen und Belastungen können entstehen durch:

- Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes
- Gestaltung und Beschaffenheit von Maschinen und Anlagen

- Arbeitsorganisation, Arbeitszeitregelungen, Arbeitsverfahren
- physikalische, chemische und biologische Einwirkungen
- psychische Belastungen (aus der Arbeitsumgebung, aus der Arbeitsorganisation und der Wirkung sozialer Beziehungen)
- mangelnde Qualifikation und Unterweisung

Die Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung ist formfrei. Für Betriebe mit mehr als 10 Arbeitnehmern ist sie verbindlich vorgeschrieben. Das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, die festgelegten Maßnahmen und das Ergebnis ihrer Überprüfung müssen aussagefähig dargelegt werden.

Die Gefährdungsbeurteilung ist zu überarbeiten z.B. bei :

- wesentlichen Änderungen von Arbeitsverfahren, Arbeitsstätten und Arbeitsorganisation
- Einführung neuer Maschinen, Geräte, neuer Stoffe
- Auftreten von Unfällen
- wesentlichen Änderungen von Vorschriften

Diese Gefährdungsbeurteilung und ihre Dokumentation ist dementsprechend kein einmaliger Vorgang. Sie soll ein *dauerhaftes Instrument* zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Arbeitsschutzes für die Betriebe werden.

III. Stand der Umsetzung in Hamburg

Für rund 10 000 Hamburger Betriebe (ohne öffentlichen Dienst) mit mehr als 10 Arbeitnehmern stellte sich nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes die Aufgabe, Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation konzeptionell zu entwickeln und durchzuführen. Die meisten der Betriebe haben sich mit dieser Aufgabe schwer getan bzw. tun es immer noch. Wir können feststellen, daß in Hamburgs Großbetrieben inzwischen mit dieser Aufgabe begonnen wurde. Wenige sind bislang mit dem ersten Durchlauf fertig. Im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe gibt es erheblich größere Probleme. Ein großer Teil dieser Betriebe hat noch nicht mit der Umsetzung begonnen. Ausnahmen bilden wenige Bereiche, in denen das Amt für Arbeitsschutz oder Berufsgenossenschaften schwerpunktmäßig tätig waren.

Für diese zögernde Umsetzung gibt es mehrere erkennbare Ursachen:

- Der umfassende Anspruch des neuen Arbeitsschutzbegriffes ist eine große Herausforderung und konnte von den Fachkräften für Arbeitssicherheit, den Betriebsärzten und betrieblichen Verantwortlichen nicht sofort verarbeitet und umgesetzt werden. Fachkräfte und Betriebsärzte haben sich in der Vergangenheit überwiegend an der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten, dem Schutz vor Gefahrstoffen und Lärm orientiert. Dies zeigt sich daran, daß in den Gefährdungsbeurteilungen z.B. ergonomische Fragen selten (mit Ausnahme von Bildschirmarbeit) und psychische Belastungen fast gar nicht behandelt werden.
- Die Formfreiheit der Dokumentation hat viele Irritationen hervorgerufen. Inzwischen gibt es zahlreiche Arbeitshilfen, die vorwiegend von den Berufsgenossenschaften erstellt wurden. Dies betrifft sowohl Checklisten für Kleinbetriebe und die Beurteilung von Tätigkeiten, als auch Arbeitshilfen für komplexere Arbeitsbereiche, die mit Checklisten nicht mehr darstellbar sind. Beispielhaft seien hierfür die Arbeitshilfen der Metall-Berufsgenossenschaften und der BG Chemie genannt.

- In der Anfangsphase der Gefährdungsbeurteilung kostet diese neue Herangehensweise zusätzliche Zeit, die in den Betrieben nicht immer einfach aufgebracht werden kann. Dieses Problem wird sich in dem Maße lösen, wie der Umgang mit der Gefährdungsbeurteilung in den Betrieben in die tägliche Arbeit integriert wird.
- Viele Arbeitgeber halten die Gefährdungsbeurteilung für überflüssig, da sie der Auffassung sind, sie hätten schon alles für den Arbeitsschutz Machbare getan und die Gefährdungsbeurteilung wäre nur ein bürokratischer Akt. Hier werden die neuen Ansätze des systematischen und umfassenden Herangehens an Arbeitsschutzprobleme und ihre Möglichkeiten für die Verbesserung des Arbeitsschutzes nicht gesehen.

Es darf nicht übersehen werden, daß es vor allem im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe nach wie vor große Informationsdefizite gibt. Auf diesem Gebiet gibt es nicht nur für Aufsichtsbehörden und Berufsgenossenschaften, sondern auch für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften Nachholbedarf.

IV. Herangehensweise der Aufsichtsbehörde

Im Spannungsfeld von hoheitlicher und beratender Tätigkeit hat das Amt für Arbeitsschutz zunächst den Schwerpunkt eindeutig auf die Beratung gelegt. Dies war angesichts der erheblichen Unsicherheiten in den Betrieben zweifellos der einzige Weg. Beraten wurde bei Betriebsbesichtigungen sowie in Projekten und in einigen ausgewählten Branchen aus dem Klein- und Mittelbetriebsbereich. Dies betraf z.B. Speditionen, Kunststoffverarbeiter und Zahntechniker.

Diese Form der Beratung wird auch weiterhin durchgeführt werden. Inzwischen ist es aber auch erforderlich, in bestimmten Fällen behördlichen Druck auszuüben. Dies betrifft Betriebe, die sich dieser Aufgabe trotz Beratung entziehen oder bei denen der Prozeß der Gefährdungsbeurteilung zum Stehen gekommen ist.

Die im Merkblatt des Amtes für Arbeitsschutz vom März 1997 gegebene Orientierung, mit den Hauptgefährdungen des Betriebes anzufangen, war zweifellos richtig, hatte allerdings den Nachteil, daß der Umgang mit dem neuen erweiterten Arbeitsschutzbegriff dadurch nicht gefördert wurde.

Orientierung für die weitere Arbeit

Im Bereich der Kleinriebe sieht das Amt für Arbeitsschutz nur die Möglichkeit, über Projekte und Kooperation mit Verbänden eine Systematisierung und Verbesserung des Arbeitsschutzes zu erreichen. Im Jahr 1999 sind u.a. Gefährdungsbeurteilungen in Offsetdruckereien und Film- und Fernsehstudios als Projekte vorgesehen. In den Großbetrieben halten wir es für notwendig, begonnene Gefährdungsbeurteilungen im nächsten Jahr zu einem vorläufigen Abschluß zu führen. Großbetriebe ohne Gefährdungsbeurteilung soll es bis zum Jahr 2000 in Hamburg nicht mehr geben.

Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung

Aus den Erfahrungen der letzten 2 Jahre ergeben sich folgende Anforderungen, die bei der Erstellung der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt werden sollten:

- **Gemeinsame Erstellung** durch Vorgesetzte, Arbeitnehmer und ihre Vertretungen, die Fachkraft für Arbeitssicherheit und den Betriebsarzt. Ohne diese gemeinsame Erarbeitung der Arbeitsschutzprobleme bleibt das Instrument Gefährdungsbeurteilung wirkungslos, da wesentliche Ziele wie die Motivierung von Vorgesetzten und Mitarbeitern für Arbeitsschutzfragen so nicht erreicht werden können. Auch sind konkrete und umfassende inhaltliche Aussagen nur durch diese Zusammenarbeit möglich.
Dies gilt auch und besonders für die Tätigkeit von externen Beratern.
- Die **Gefährdungsbeurteilung** sollte in **sich schlüssig** und **gut lesbar** sein. Gefährdungen sollten konkret benannt werden und nicht nur allgemein oder als Ziffern dargestellt werden.
Alle wesentlichen und typischen Gefährdungen sollten dokumentiert werden, nicht nur die, für die zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind. Anderenfalls entsteht ein unvollständiges Bild, das spätestens für neue Vorgesetzte, Mitarbeiter und Fachkräfte schwer nachzuvollziehen ist. Es empfiehlt sich auch, für wesentliche Gefährdungen, die keine weiteren Maßnahmen erfordern, die vorhandenen Schutzmaßnahmen aufzuführen. Dies gewährt eine bessere Übersicht, ist allerdings vom Gesetz nicht zwingend vorgesehen. Querverweise auf bereits vorhandene Dokumentationen wie Arbeitsbereichsanalysen nach Gefahrstoffverordnung sind natürlich zulässig.
- **Maßnahmen sind konkret festzulegen.** Maßnahmen müssen immer mit Verantwortlichem und Termin festgelegt werden. Die Überprüfung der Wirksamkeit sollte nicht vergessen werden.
- **Alle wesentlichen Gefährdungen und Belastungen sind zu untersuchen:** Bei der Gefährdungsbeurteilung werden die weniger vertrauten Gefährdungen und Belastungen gerne vergessen. Dies bezieht sich v.a. auf ergonomische Probleme und psychische Belastungsfaktoren.
- Für die Ermittlung **psychischer Belastungen** wird das Amt für Arbeitsschutz konkrete Unterstützung anbieten. Gute Arbeitshilfen dazu gibt es schon jetzt von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) (1,2). Wesentliche Ursachen psychischer Belastungen im Arbeitsprozeß sind Arbeitsumgebungsbedingungen, Arbeitsorganisation und soziale Beziehungen.
Arbeitsumgebungsbedingungen (z.B. Lärm, Klima, Beleuchtung) werden auch im klassischen Arbeitsschutz schon berücksichtigt.

Fragen der **Arbeitsorganisation** wie

- Arbeitszeiten (mit den Merkmalen Dauer, Flexibilität, Nacht- und Schichtarbeit, Pausengestaltung),
- Arbeitstätigkeit/Arbeitsteilung (mit den Merkmalen u.a. Vollständigkeit der Tätigkeit, Über- und Unterforderung, Abwechslung, Ausgeglichenheit des Arbeitsanfalls),

werden bislang kaum unter Arbeitsschutzgesichtspunkten berücksichtigt.

Hierzu gibt es z.T.gesetzliche Grundlagen (wie das Arbeitszeitgesetz) oder Erhebungsinstrumente, die schon heute in der betrieblichen Praxis eingesetzt werden können. Unser Ziel ist es, die Betriebe zu beraten und zu motivieren, in diesen Fragenkomplex einzusteigen und erste Erfahrungen zu sammeln.

Die Belastungen, die aus den **sozialen Beziehungen** am Arbeitsplatz resultieren (Arbeitsklima, Führungsverhalten, Mobbing) werden zunächst nicht vorrangig von der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation und auch nicht von der Aufsichtsbehörde thematisiert werden können.

Fragen der Arbeitsorganisation und Probleme der sozialen Beziehungen werden in der innerbetrieblichen Organisation meist auf anderen Ebenen und Zusammenhängen behandelt als der klassische Arbeitsschutz. Hier müssen neue Kommunikationsstrukturen entwickelt werden, ähnlich wie in Betrieben, die sich erfolgreich in der betrieblichen Gesundheitsförderung betätigen.

V. Was bringt die Gefährdungsbeurteilung den Betrieben ?

Die Erstellung der Gefährdungsbeurteilung dient nicht dazu, die Aufsichtsbehörde zufriedenzustellen, sondern soll dem Betrieb nützen. Bei richtigem Herangehen an die Gefährdungsbeurteilung kann erreicht werden:

- Weniger Unfallgefahren und berufsbedingte Erkrankungen, damit verbunden weniger Fehlzeiten und Maschinenstillstände. Der geschätzte Produktionsausfall allein durch Arbeitsunfälle beträgt in Deutschland zwischen 20 und 30 Mrd. DM (3). Zusätzlich wenden die gewerblichen Berufsgenossenschaften jährlich ca. 14 Mrd. DM für die Entschädigung von Unfällen und Berufskrankheiten auf (4).
- Das Arbeitsklima und die Motivation von Vorgesetzten und Mitarbeitern für Arbeitsschutz kann verbessert werden.
- Mehr Rechtssicherheit für den Arbeitgeber. Durch eine gute Gefährdungsbeurteilung wird belegt, daß der Arbeitgeber seiner gesetzlichen Verpflichtung nachgekommen ist.

Mehr Eigenverantwortung für die Betriebe und weniger staatliche Aufsicht. Bundesweit wird über eine stärkere Differenzierung staatlicher Aufsicht nach der Qualität betrieblicher Arbeitsschutzsysteme diskutiert. Stichworte dazu sind „Arbeitsschutzmanagementsysteme“ und „Systemkontrolle“. Auch das Amt für Arbeitsschutz Hamburg erfaßt inzwischen über eine Systemkontrolle die Qualität betrieblicher Arbeitsschutzsysteme. In der Überlegung ist, für Betriebe mit einem gut funktionierendem Arbeitsschutzsystem die staatliche Aufsicht zu reduzieren. Zu einem gut funktionierendem betrieblichen Arbeitsschutzsystem gehört aber in jedem Fall die Erstellung und Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung.

Literatur:

- (1) „Ermittlung gefährdungsbezogener Arbeitsschutzmaßnahmen im Betrieb“, Sonderschrift S 42 der BAuA, S. 227 ff., Dortmund/Berlin 1997
- (2) G.Richter „Psychische Belastung und Beanspruchung am Arbeitsplatz“, Forschungsanwendung FA 36, Dortmund/Berlin 1998
- (3) Borsch-Galetke u.Siegmund „Arbeitsbedingte Erkrankungen“ in Luczak u.Volpert, „Handbuch Arbeitswissenschaft“ Stuttgart, 1997
- (4) BG-Statistik in „Die BG“, September 1997, S.478**