

# Die Diskussion um Strukturänderungen bei den Berufsgenossenschaften

Max Angermaier

Obwohl die Strukturprinzipien der Berufsgenossenschaften mittlerweile weit über hundert Jahre alt sind, sind sie weiterhin richtig. Den Veränderungen der Rahmenbedingungen für ihre Aufgaben kann durch Strukturveränderungen, wie die Arbeitgeber sie fordern, nur sehr begrenzt begegnet werden; ihre Forderung nach „Entbürokratisierung“ entspringt nicht der Sorge um eine Verbesserung des deutschen Arbeits- und Gesundheitsschutzes, sondern vielmehr dem Interesse, ihn unverbindlicher zu machen. Zweifelsfrei bedarf es einer Verringerung der Zahl der Berufsgenossenschaften und Überlegungen, wie die Branchen so neu definiert werden können, dass es wieder zu einem wirksamen Präventionsansatz kommen kann. Die Qualität des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes darf aber keinesfalls vom Wollen und vom Können des jeweiligen Arbeitgebers abhängig gemacht werden.

## 1

### Die Kritik an den Berufsgenossenschaften

In den vergangenen Jahren wurde von Arbeitgeberverbänden sowie von einzelnen Repräsentanten der Arbeitgeber immer wieder öffentlich vorgebracht, die gesetzlichen Unfallversicherungen seien weder in ihren Strukturen noch in ihren Leistungen zeitgemäß. Flankiert wurde diese Kritik von mehr oder minder radikalen Forderungen nach Veränderungen, die von einer einfachen Reduzierung der Anzahl der Berufsgenossenschaften (BGen) bis hin zu deren Privatisierung und zu einer Öffnung für den freien Wettbewerb gingen (DIHK 2004; BDA 2002). Diese Forderungen sind bei den Regierungen des Bundes und der Länder nicht ohne Resonanz geblieben. Der Bundeswirtschafts- und Arbeitsminister *Clement* etwa hat die Forderung nach einer strukturellen Änderung übernommen, in seinen Masterplan zur Entbürokratisierung aufgenommen und dort auch ausdrücklich als Zielsetzung eine Kostensenkung für die Unternehmen ausgewiesen (Masterplan 2003 [www.gutearbeit-online.de/archiv/beitraege/2003/masterplan.pdf](http://www.gutearbeit-online.de/archiv/beitraege/2003/masterplan.pdf)). Die einzelnen Bundesländer entfalteten ebenfalls Aktivitäten. Die medienwirksamste Aktion ging von der „Henzler-Kommission“ aus. Ministerpräsident *Stoiber* hatte 2002 in Bayern eine zwölfköpfige Kommission einberufen und mit Vertretern der bayerischen Wirtschaft und Lokalpolitikern unter der Leitung von Prof. *Henzler* (Credit Suisse) besetzt, die die bayerische Staatsregierung bei ihrem Vorhaben zur „Entbürokratisierung“ beraten

sollte. In ihrem Bericht forderte diese Kommission u.a. für die BGen eine radikale Privatisierung analog der Kfz-Haftpflichtversicherung (Bayerische Staatskanzlei 2003).

Diese Aktivitäten halten weiterhin an. So hat die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder im Jahr 2005 zwei Arbeitsgruppen zur Erarbeitung von Reformvorschlägen für die gesetzlichen Unfallversicherungen gebildet, die dann die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bei einem Vorstoß des Bundesrates bei der Bundesregierung unterstützen sollen. Thema der beiden Arbeitsgruppen ist zum einen die Beschneidung des Leistungsrechts der Unfallversicherungen und zum zweiten die Neugestaltung der Struktur der BGen. Zeitgleich haben sich die Wirtschaftsminister der Länder in ihrer Sitzung am 9. und 10. Juni 2005 ebenfalls mit der Reform der gewerblichen Unfallversicherung befasst und ein Eckpunktepapier mehrheitlich verabschiedet, in dem sie eine ganze Reihe von Forderungen zur Neustrukturierung der BGen aufstellen (Wirtschaftsministerkonferenz 2005, S. 25ff.). Von den Medien wurden diese Äußerungen aufgegriffen und als gelungenes Beispiel für die notwendige „Entbürokratisierung“ veröffentlicht. Da stellt sich die Frage, welche Berechtigung diese Kritik hat. Im Folgenden soll deshalb nach einer knappen Betrachtung der für die BGen konstituierenden Prinzipien gefragt werden, ob sich tatsächlich die Rahmenbedingungen soweit geändert haben, dass auf das System einer solidarisch finanzierten Haftpflichtversicherung verzichtet werden kann (Kapitel 1–3). Es muss vor allem geprüft werden, welche Rolle diese Diskussion um die Struktur der BGen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz insgesamt hat (Kapitel 4). Ab-

schließend werden Überlegungen für mögliche Weiterentwicklungen dargelegt.

## 2

### Grundprinzipien der BGen

Die aktuelle rechtliche Basis für die Aufgaben und die Struktur der BGen wurde 1996 mit der Verabschiedung des SGB VII geschaffen. Damit wurden die Unfallversicherungsträger in den Rahmen des Sozialgesetzbuches (SGB) integriert und die alte Reichsversicherungsordnung (RVO) abgelöst. An ihrer Stellung als öffentlich-rechtliche Einrichtungen wurde nichts geändert. Schon die RVO sah als Aufgabe der Unfallversicherungsträger – wie Berufsgenossenschaften rein rechtlich heißen – vor, Arbeits- und Wegeunfälle sowie Berufskrankheiten mit allen geeigneten Mitteln zu verhüten und für den Fall eines Arbeitsunfalls oder der Feststellung einer Berufskrankheit, die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit der Versicherten mit allen geeigneten Mitteln wieder herzustellen und sie oder ihre Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen. Mit dem SGB VII wurde vor allem der Präventionsauftrag der BGen an den Präventionsauftrag der Arbeitgeber angepasst, wie er sich aus dem Arbeitsschutzgesetz ergibt. Die

*Max Angermaier, Dipl. Ing., Dipl. Soz.,  
Gewerkschaftssekretär beim Vorstand der IG  
Metall. Arbeitsschwerpunkt: Arbeits- und  
Gesundheitsschutz, Selbstverwaltungs-  
gremien der gewerblichen Berufsgenossen-  
schaften.  
e-mail: maximilian.angermaier@igmetall.de*

BGen wurden bei der Prävention nicht nur für die Vermeidung von Arbeits-, Wegeunfällen und Berufskrankheiten, sondern auch für die Vermeidung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen zuständig (SGB VII, § 1).

Beide Gesetzesvorhaben entsprangen nicht unbedingt dem Willen des Gesetzgebers in Deutschland, sondern wurden durch die Rechtssetzung der EU erzwungen. Die widerstrebende Haltung des Gesetzgebers wird daran deutlich, dass nur die Minimalvorgaben der EU-Vorgaben umgesetzt wurden. Die vorgesehenen Möglichkeiten, auf nationaler Ebene höhere Arbeits- und Gesundheitsschutzziele vorzugeben, wurden abgelehnt, vielmehr blieb die nationale Gesetzgebung an einigen Stellen sogar hinter den EU-Vorgaben zurück. Übrigens setzte die damalige Kohl-Regierung die EU-Vorgaben mit mehrjähriger Verspätung und als einer der letzten EU-Mitgliedsstaaten um.

In ihren Inhalten knüpft das SGB VII in wesentlichen Teilen an die Strukturprinzipien an, die bereits in der RVO und im Unfallversicherungsgesetz von 1884 ihren Ursprung haben. Die Kernelemente sind immer noch:

#### *(1) Das Versicherungsprinzip mit*

##### *Haftungsablösung des Arbeitgebers*

Das Reichshaftpflichtgesetz von 1871 bestand erstmalig den Arbeitern für erlittene Unfälle Entschädigungsansprüche gegenüber dem Arbeitgeber zu, und zwar sowohl für die Kosten des Heilverfahrens als auch für den Lohnausfall, sofern sie in der Lage waren zu belegen, dass der Arbeitgeber die Schuld am Unfall trug. Damit bewirkte das Gesetz zwar eine große Zahl von Streitfällen, aber angesichts der großen Schwierigkeiten in der Beweisführung durch die betroffenen Arbeiter nur selten die Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen. Dieser Mangel wurde durch das Unfallversicherungsgesetz von 1884 behoben. Mit diesem wurde jeder Arbeitgeber verpflichtet, Mitglied einer BG zu werden. Gleichzeitig wurde geregelt, dass die Arbeitnehmer für die Erreichung von Entschädigungsleistungen bei Unfällen nicht mehr den Nachweis eines Verschuldens durch den Arbeitgeber zu erbringen hatten. Die Versicherung löste die Haftung des Arbeitgebers bzw. seiner Vertreter ab. Diese Haftungsablösung ist auch heute noch einer der Kerngehalte des SGB VII und der Leistungsprinzipien der BGen.

Das Prinzip, dass die Versicherten kein Verschulden des Arbeitgebers nachweisen müssen, gilt immer noch. Hingegen besteht bei Berufskrankheiten für die Versicherten immer noch die Nachweispflicht, dass zwischen ihrer Erkrankung und den Arbeitsbedingungen, denen sie ausgesetzt waren, ein unmittelbarer und vor allem wesentlicher Zusammenhang besteht. Zwar sind die BGen verpflichtet, alle Umstände für das Entstehen einer Berufskrankheit oder auch eines Arbeitsunfalls zu ermitteln, also nicht nur diejenigen, die gegen die Annahme einer Berufskrankheit sprechen. In der täglichen Praxis finden die Versicherten bei den BGen aber nicht immer die notwendige Unterstützung, die für eine Aufklärung der Zusammenhänge zwischen Erkrankung oder gesundheitlicher Schädigung und Belastungen am Arbeitsplatz erforderlich wäre.

#### *(2) Branchenprinzip als überwiegende Gliederungsstruktur*

Bereits das Unfallversicherungsgesetz von 1884 sah den Zusammenschluss von Betrieben in BGen nach zwei Prinzipien vor: Zum einen gab es eine regionale Gliederung entsprechend der regionalen Verteilung der Betriebe, zum anderen eine Gliederung nach Industriezweigen. Entscheidend für die Zugehörigkeit eines Betriebes zu einer BG war also der Industriezweig sowie die Region und die dort zuständige BG. Besteht ein Unternehmen aus mehreren Betrieben, die unterschiedlichen Industriezweigen angehören, so war und ist auch heute noch der Hauptbetrieb dafür bestimmend, welche BG für die Betriebe des Unternehmens zuständig ist. Aus der anfänglichen Gliederung nach Industriezweigen entstand über die Jahre eine Gliederung nach Branchen, in denen eine größere Zahl von Industriezweigen zusammengefasst wurde. Bestimmend ist heute grundsätzlich das Branchenprinzip. Seit dem 1. Mai 2005 gibt es noch 26 gewerbliche Berufsgenossenschaften. Regional strukturiert sind im Bereich der gewerblichen BG inzwischen nur noch die Metall-BGen. Alle anderen einst regional tätigen gewerblichen BGen haben sich branchenbezogen zusammengeschlossen und sind mittlerweile bundesweit für die jeweilige Branche zuständig. Die BGen für den Bereich der öffentlichen Betriebe etc. sind hingegen noch weitgehend regional und branchenbezogen gegliedert, die landwirtschaftlichen BGen sind regional gegliedert.

#### *(3) Die solidarische Umlage der Kosten bei den BGen*

Schon das Unfallversicherungsgesetz von 1884 sah vor, dass die Kosten der BGen durch eine jährliche Umlage der Betriebe erbracht werden. Die Beitragshöhe des einzelnen Betriebes sollte sich aus der Höhe der Lohn- und Gehaltssumme des Betriebes pro Jahr errechnen. Für Betriebe, die gegen die Vorschriften zur Verhütung von Unfällen verstießen, waren Zuschläge bis zum Doppelten des normalen Beitrags vorgesehen. Für Verstöße von Personen gegen geltende Unfallverhütungsvorschriften waren Geldbußen möglich. Diese Form der Finanzierung der BGen und ihrer Leistungen gilt unverändert bis heute.

#### *(4) Öffentlich rechtlich verfasste Unfallversicherungen*

Ein konstituierendes Element der deutschen Unfallversicherung war immer ihr öffentlich-rechtlicher Status, dessen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit über ein Jahrhundert nicht infrage gestellt wurde. Auch heute steht in einer ernsthaften Debatte außer Zweifel, dass private Versicherungsunternehmen überhaupt nicht in der Lage wären, die gesamte Leistungsbreite in der Prävention, Rehabilitation und Kompensation von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu erbringen, vor allem nicht zu den gegenwärtigen Kosten (Sokoll 2001).

#### *(5) Vorgaben für die Betriebe zur Prävention*

Im Unfallversicherungsgesetz von 1884 war bereits für die BGen das Recht verankert, Unfallverhütungsvorschriften zu erlassen und diese für die Betriebe verbindlich zu erlassen, um eine Reduzierung von Arbeitsunfällen zu erreichen, denn Prävention war und ist der einzige Weg, die Kosten für Unfälle und Berufskrankheiten nachhaltig zu verringern.

## 3

### **Veränderungen der Rahmenbedingungen**

Spätestens seit der Verabschiedung des SGB VII sind die Leistungen und die Strukturen der BGen nicht nur immer stärker in die Kritik geraten, es haben sich auch die Rahmenbedingungen für die Unfallversiche-

rungen massiv verändert. Zwei Veränderungen sind dabei von ganz besonderer Bedeutung.

### 3.1 DIE WIRTSCHAFTLICHEN VORAUSSETZUNGEN

Die konjunkturellen und strukturellen Krisen der vergangenen Jahre hatten auch auf die finanzielle Situation der BGen erhebliche Auswirkungen. Für die BGen macht es jedoch einen erheblichen Unterschied, ob es sich um eine konjunkturell oder um eine strukturell bedingte wirtschaftliche Krise handelt.

Konjunkturelle Einbrüche berühren üblicherweise alle gewerblichen BGen mehr oder minder gleichermaßen. Sie haben zur Folge, dass die Lohnsummen kurzfristig insgesamt stagnieren oder gar sinken, sich mit einer konjunkturellen Erholung mittel- bzw. längerfristig aber für alle Branchen und damit auch alle BGen wieder erhöhen und stabilisieren.

Bei strukturellen Krisen sind nur einzelne Branchen betroffen und können sogar längerfristig in ihrer gesamten Existenz gefährdet sein. Für BGen, die für solche Branchen zuständig sind, bedeutet dies eine erhebliche Gefährdung der Finanzierung. Das wohl bekannteste Beispiel für die Wirkung einer strukturellen Krise auf eine BG war der Niedergang des Steinkohlebergbaus und die damit verbundenen finanziellen Schwierigkeiten der Bergbau-BG bereits vor 1963. Mit immer neuen Schließungen von Steinkohlebergwerken sank nicht nur die Zahl der Versicherten, es ging auch die Lohnsumme erheblich zurück. Die Zahl der Rentenleistungen aus früheren Jahren blieb aber bestehen, ihre Summe sank logischerweise wesentlich weniger schnell als die Lohnsummen. Die Bergbau-BG wurde deshalb schnell „notleidend“, d.h. die Beitragslasten waren für die verbliebenen versicherten Betriebe so angestiegen, dass zur Stützung der Bergbau-BG ein Beitrag der anderen BGen und damit auch der Betriebe anderer Branchen erforderlich wurde. Dies war damals ein Sonderfall und konnte mit relativ geringen Ausgleichsmitteln von den anderen BGen finanziell getragen werden.<sup>1</sup>

Im vergangenen Jahrzehnt haben sich die Verhältnisse aber dramatisch verändert. Während die Marktzugangsbedingungen für die verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten immer weitgehender harmonisiert wurden, blieben die Unterschiede in den

Sozialversicherungssystemen, in der Steuer und in den sonstigen Sozialleistungen bestehen. Folglich wurde es mit dem weiteren Ausbau des gemeinsamen europäischen Marktes für die Betriebe immer attraktiver, auch die Kosten für die Sozialversicherung und insbesondere für die Unfallversicherung in die Entscheidung über den Standort einzubeziehen.

Gleichzeitig hatte die Entwicklung des EU-Marktes auch zur Folge, dass zum einen immer mehr ausländische Beschäftigte ohne sozialversicherungsrechtliche Absicherungen als Arbeitskräfte auf den deutschen Markt geholt wurden und zum anderen die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse stetig abnahm und immer mehr Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen<sup>2</sup> beschäftigt werden. Auch wenn ein Teil der prekären Arbeit noch unter die Sozialversicherung fällt, die hierfür bezahlten Löhne und Gehälter liegen in aller Regel – zum Teil erheblich – unter denen, die früher bezahlt werden mussten (Dörre 2005). Für die BGen bedeutet dies, dass die Lohnsummen der Unternehmen, die Arbeiten von ausländischen Beschäftigten bzw. von Beschäftigten in prekären Arbeitsverhältnissen erledigen lassen, massiv gesunken sind.

Diese Ansätze zur Verringerung der Lohn- und Gehaltskosten in Deutschland haben mittlerweile einige weitere gewerbliche BGen in Schwierigkeiten gebracht.

Dies begann zunächst mit der Binnenschiffahrts-BG, die durch das massenhafte Ausflaggen deutscher Binnenschiff-Reedereien nach Luxemburg, Belgien und die Niederlande ihre Beiträge für die wenigen verbleibenden Reedereien so enorm hätte anheben müssen, dass sie von diesen wenigen Reedereien nicht mehr hätten aufgebracht werden können. Hier konnte die Perversion des Marktliberalismus zeitnah studiert werden: Unternehmen, die gerade noch Versicherungsfälle produziert hatten, entzogen sich ihren Zahlungsverpflichtungen durch die Verlagerung des Firmensitzes ins nahe Ausland. Die Kosten müssen von den verbleibenden Betrieben mit übernommen werden, die nunmehr aber „neue ausländische“ Konkurrenten erhalten haben, die alleine durch diese Überlagerung einen Kosten- und damit auch einen Konkurrenzvorteil haben.<sup>3</sup> Dieses Beispiel findet sich in immer mehr Branchen.

Nach der Binnenschiffahrts-BG wurden die Bau-BGen von einer derartigen Entwicklung betroffen: Es wurde immer

günstiger, ausländische Bauarbeiter für Bauarbeiten in der Bundesrepublik zu rekrutieren. Die Zahl der Erwerbstätigen im Baugewerbe sank von 2,89 Millionen im Jahr 1995 auf 1,88 Millionen im Jahr 2003 (HVBG, Pressemitteilung vom 23. 6. 2005, [http://www.hvbg.de/d/pages/presse/preme/bg\\_bau.html](http://www.hvbg.de/d/pages/presse/preme/bg_bau.html)). Damit gerieten auch die Bau-BGen in eine Situation, in der sie ihre Kosten nicht mehr ohne weitere Beitragsanhebungen decken können<sup>4</sup>.

Diese Entwicklung betrifft immer mehr gewerbliche BGen, die für die Produktionsbetriebe zuständig sind.

### 3.2 DER RÜCKZUG DES STAATES AUS SEINER VERANTWORTUNG

Bereits seit mehr als einem Jahrzehnt wird von Politikern – meist unter Verweis auf die Notwendigkeit zu sparen – gefordert, die personellen und sachlichen Mittel für den staatlichen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu reduzieren. Vor mittlerweile etwa 15 Jahren wollte der damalige nordrhein-westfälische Finanzminister *Schleußer* die Gewerbeaufsicht aus Kostengründen auflösen. Eine Reihe von Bundesländern hat sich mittlerweile faktisch aus dem praktischen Arbeits- und Gesundheitsschutz verabschiedet. Es finden sich nur noch entsprechende Stellen bei den Ministerien selbst.

Begründet und argumentativ begleitet wird dieser Rückzug mit dem Verweis darauf, dass die Arbeitgeber bei der betriebli-

1 Die Bergbau-BG erhielt 1964 erstmals von den anderen gewerblichen BGen eine finanzielle Unterstützung auf der Basis des am 30. April 1963 verabschiedeten Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetzes (UVNG).

2 Hierunter sind insbesondere befristete Beschäftigungsverhältnisse, Leiharbeit, Scheinselbstständigkeit und Werkvertragsverhältnisse zu nennen. Sie führen in den Unternehmen zu einer Spaltung der Beschäftigten: einer – meist kleinen – Stammbesellschaft und einer immer größer werdenden Zahl an Personen, deren vertragliche Bindung unsicher ist, deren Arbeitsbedingungen schlechter sind, und die ein höheres Gesundheitsrisiko haben (IG Metall 2005, S. 86ff.).

3 Bereits in den Jahren 1989 und 1990 und ab 1993 ständig erhielt die Binnenschiffahrts-BG im Rahmen des berufsgenossenschaftlichen Lastenausgleichsverfahrens einen Lastenausgleich. Seit dem Jahr 2000 gab es eine Sonderregelung. 2005 fand eine Fusion der Binnenschiffahrts-BG mit der BG für Fahrzeughaltungen statt.

4 Seit dem Jahr 2003 erhalten die Bau-BGen Unterstützungsleistungen der anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften.

chen Gestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes eine größere Entscheidungsfreiheit benötigten. Dabei geht es nicht um Gestaltungsfragen, wie sie notwendigerweise im Zusammenhang mit neuen Produktionskonzepten diskutiert wurden. Es geht vielmehr darum, dass die bisherige Praxis konkret technischer, qualifikatorischer und personeller Anforderungen an den betrieblichen Arbeitsschutz durch sehr allgemeine Arbeitsschutzziele abgelöst und die Konkretisierung sowie ihre Umsetzung den Arbeitgebern überlassen werden sollen.<sup>5</sup> Noch leicht verbrämt, wird der Arbeits- und Gesundheitsschutz doch dem radikalen Marktliberalismus geopfert.

Die Konsequenzen sind fatal. Nicht mehr ein hohes Niveau im Arbeits- und Gesundheitsschutz wird angestrebt, erlaubt ist vielmehr, was der einzelne Arbeitgeber im Arbeits- und Gesundheitsschutz für ausreichend hält und praktiziert. So ist es denn auch nur logisch, wenn die staatliche Überwachung weitestgehend abgeschafft wird. Aus dem zuständigen Ministerium in Bayern kam tatsächlich der Vorschlag, sich auf die Prüfung der Arbeitsschutzdokumente zu beschränken<sup>6</sup> – die wiederum vom Arbeitgeber erstellt werden und keinen Bezug zur betrieblichen Realität haben müssen. Welche gesundheitlichen Folgen dies für die Beschäftigten hat und welche gesellschaftlichen Kosten die Unterlassung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes hat, wird nicht berücksichtigt. Von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Dortmund liegt eine Kostenabschätzung aus dem Jahr 1998 vor. Danach muss für arbeitsbedingte Erkrankungen pro Jahr mit Kosten in Höhe von 28 Mrd. € gerechnet werden, von denen 15 Mrd. € durch die Krankheitsbehandlung und 13 Mrd. € durch den Verlust an Erwerbsjahren durch die Arbeitsunfähigkeit entstehen (BauA 2002; Röttger u.a. 2003). Bedauerlicherweise wurden diese Zahlen von der BauA nicht fortgeschrieben und aktualisiert.

## 4

### Neuausrichtung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Die Diskussion um eine Veränderung in den Strukturen der BGen wird meist unter dem Vorzeichen einer Straffung und Effek-

tivierung der Verwaltungsvorgänge geführt. Diese Strukturdiskussion zielt aber auf wesentlich mehr als nur auf die BGen. Sie will eine Neuordnung des überbetrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes und eine Neuverortung der gewerblichen BGen. Die Forderungen nach einer Veränderung der Strukturen bei den BGen werden immer begleitet von Forderungen nach Änderungen des überbetrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes (Hien 2004). Im Kern geht es um eine Verringerung der Überwachung der Betriebe und um größere Entscheidungsräume für die Arbeitgeber bei der Umsetzung und Ausgestaltung des betrieblichen Arbeitsschutzes. Erklärtes politisches Ziel des BMWa unter Minister *Clement* ist es, die Kontrolle über den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz den Arbeitgebern selbst zu übergeben, die überbetrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz-Institutionen sollen sich auf eine Systemkontrolle beschränken.

Dies bedeutet, dass der Arbeitgeber für die Einhaltung allgemein formulierter Vorgaben motiviert werden soll, dabei aber weitgehend selbst entscheiden kann, wie er die Einhaltung der Vorgaben sicherstellen möchte. Die Überwachung und Kontrolle des betrieblichen Arbeitsschutzes soll sich dann nicht mehr um die konkreten betrieblichen Verhältnisse kümmern, sondern nur die Unterlagen der Gefährdungsbeurteilung nach dem Arbeitsschutzgesetz und nach den ergänzenden Verordnungen für die Prüfung nutzen. Verpflichtende Vorgaben sollen möglichst minimiert werden. Entsprechend trug Wirtschafts- und Arbeitsminister *Clement* die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung als „Abbau von Überregulierungen“ in die Öffentlichkeit. In der Pressemitteilung des Ministeriums hieß es dazu: „Der Verordnungsentwurf beschreibt die zu erreichenden Schutzziele und legt die Grundpflichten der Unternehmer für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten fest. Dabei schaffen flexible Vorschriften Spielraum für – an die jeweilige Unternehmenssituation angepasste – Arbeitsschutzmaßnahmen. So wird, um nur dieses Beispiel zu nennen, künftig die Gestaltung von Pausen-, Bereitschafts-, Liege-, Sanitär- und Sanitätsräumen nicht in vielfältigen Details wie Grundfläche oder Raumtemperatur geregelt, sondern allein von der Nutzung der Räume abhängig gemacht“ (Pressemitteilung des BMWa vom 2. 9. 2003). Die Arbeitgeberverbände verstehen die Arbeitsstättenver-

ordnung inzwischen als weitgehend frei interpretierbar (Hien u.a. 2005).

Unter der Zielsetzung, nur noch abstrakte Arbeitsschutzvorschriften zu erlassen und die konkrete Umsetzung weitgehend den Arbeitgebern zu überlassen, stören Kontroll- und Überwachungsinstitutionen – gleichgültig ob staatliche oder berufsgenossenschaftliche Arbeitsschutzinstitutionen –, die aus ihrer Funktion heraus Zugang zu den Betrieben haben, dieses Recht auch wahrnehmen und die Umsetzung der Arbeitsschutzvorgaben in den Betrieben selbst vor Ort stichprobenhaft kontrollieren. Dabei ist schon aus der Zeit der Erarbeitung des ersten Unfallversicherungsgesetzes 1884 bekannt, dass eine personell unterbesetzte Aufsichtsbehörde, die überdies keine verbindlichen Vorgaben für die Präventionsmaßnahmen geben darf, für den präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutz folgenlos bleibt (Berlepsch 1987). Eine strukturierte Überwachung und Kontrolle bedarf, um systematisch sein zu können, notwendigerweise auch eines einheitlichen Ansatzes. Ob betriebliche Maßnahmen sicher sind, kann nicht vom jeweiligen Gutdünken der kontrollierenden und überwachenden Person abhängen, sondern bedarf zumindest eines gewissen gemeinschaftlichen Verständnisses möglicher Lösungsansätze und ihrer spezifischen Beschränkungen, und es bedarf vor allem

<sup>5</sup> Ein erster Schritt in diese Richtung war die Abschaffung der Verpflichtung für jeden Arbeitgeber, sich qualifiziert sicherheitstechnisch und arbeitsmedizinisch beraten und betreuen zu lassen, durch die Aufnahme des „Unternehmermodells“ in die entsprechenden Unfallverhütungsvorschriften (BGV A6 und A7), wie es vom BMWa gefordert wurde.

<sup>6</sup> „Mit der Einführung und systemkonformen Anwendung des OHRIS kann also der Unternehmer als Normadressat seine ordnungsrechtlichen Verpflichtungen eigenverantwortlich im Wege der „self responsible care“, freiwillig und ohne Zwang und damit in optimaler Weise erfüllen. Unter der Voraussetzung einer „funktionalen Äquivalenz“, d.h. der Gleichwertigkeit der Zielsetzung und der Wirksamkeit der freiwilligen, im Rahmen eines Managementsystems erbrachten betrieblichen Eigenüberprüfung durch System- und Complianceaudits und der hoheitlichen Überprüfung und Überwachung, kann eine rechtlich einwandfreie Entlastung der Betriebe und der Behörden von behördlichen Einzelüberprüfungen und von Berichtspflichten im Sinne einer wohlverstandenen Deregulierung eröffnet werden. Die künftige Überprüfung der Unternehmen durch die Aufsichtsbehörden kann dann durch eine Prüfung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsschutzmanagementsystems und der betrieblichen Dokumentationen der Audits erfolgen.“ (Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz 2001, S. 27f.).

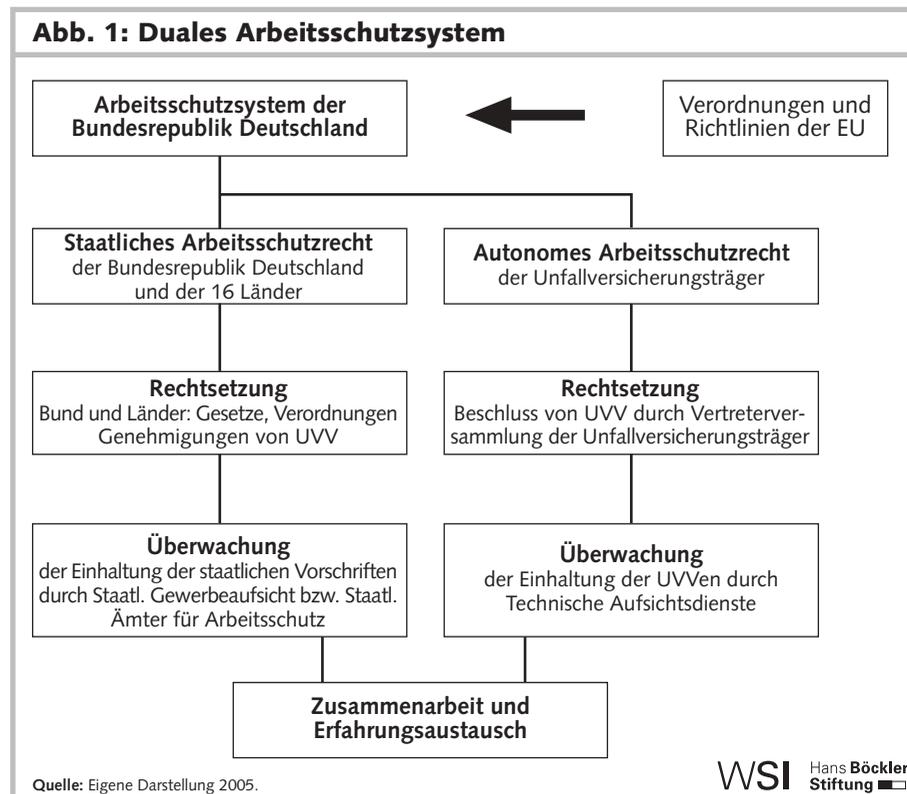
eines systematischen Erfahrungsaustausches hinsichtlich der kurz-, mittel- und längerfristigen Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen. Hier liegt wohl auch der Denkfehler im Ansatz des Ministeriums.

Die bis heute erzielten Leistungen und Fortschritte im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz sind ausschließlich durch die enge, auf einem gesicherten Betriebszugang und auf einer Kontrolle vor Ort basierender Zusammenarbeit zwischen den betrieblichen und den überbetrieblichen Arbeitsschutzakteuren entstanden. Denn Mängel können nur dann frühzeitig erkannt werden, wenn

- mögliche Unfallquellen systematisch ermittelt und Lösungen betriebsübergreifend entwickelt, erprobt und verbessert werden,
- ein betriebsübergreifender Erfahrungsaustausch organisiert und betrieben wird und
- die so gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse wiederum unmittelbar in die Weiterbildung von Sicherheitsfachkräften, Arbeitsmedizinern, Sicherheitsbeauftragten, Arbeitgebern, Betriebsräten und Arbeitnehmern einfließen.

Die Vorstellung des BMWA, dass der einzelne Arbeitgeber, der einzelne Betrieb über hinreichende Erfahrungen und Kenntnisse zum Erkennen von Gefährdungen und zur schöpferischen Lösung dieser Probleme verfügen könne, verkennt die Realitäten. Überwachungs- und Kontrollen sind für die Betriebe unter dem Verständnis, dass auch der Arbeits- und Gesundheitsschutz, wie alle anderen betrieblichen Einrichtungen, ökonomischen Wertungskriterien unterworfen werden soll, natürlich völlig dysfunktional. Im Ansatz, die Überwachung und Kontrolle des betrieblichen Arbeitsschutzes zu minimieren, treffen sich – wenn auch mit unterschiedlichem Hintergrund – die Interessen der Regierungen des Bundes und der Länder mit denen der Arbeitgeber. Bereits seit mehr als einem Jahrzehnt werden die Arbeitsschutzbehörden von den Ländern aus Kostengesichtspunkten personell und finanziell bis zur Handlungsunfähigkeit eingeschränkt.

So hat beispielsweise NRW den staatlichen Arbeitsschutz faktisch soweit reduziert, dass nur noch Schwerpunktaktionen, aber keine systematischen Überwachungen durchgeführt werden können. In Baden-Württemberg wurden die Staatlichen Ge-



werbeaufsichtsämter zum 1. 1. 2005 aufgelöst (<http://www.gaa.baden-wuerttemberg.de/Organisation/Organisation.html>). Ihre bisherigen Aufgaben sind auf die unteren Verwaltungsbehörden der Stadt- und Landkreise sowie auf die Regierungspräsidien übertragen worden. Damit stehen der betriebliche Arbeits- und Gesundheitsschutz, und insbesondere die Vertreter des staatlichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes in Baden-Württemberg, nunmehr in Konkurrenz zu Entscheidungen über die Ansiedlung, die Erweiterung oder den Betrieb von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, die von Bereichen der öffentlichen Verwaltung angestrebt werden.

Bereits seit Jahren wird von Politikern und Arbeitgebervereinigungen die Übertragung der Überwachungsaufgaben auf nur eine der beiden Institutionen – also entweder die BGen oder aber die staatlichen Aufsichtsdienste – gefordert. Während das BMWA und zwei Bundesländer die Übertragung der Überwachungskompetenzen vollständig auf die Berufsgenossenschaften und damit eine Übertragung nach § 21 Abs. 4 ArbSchG fordern, wollen die Länderarbeitsminister eine Änderung des SGB VII und sehen die Lösung in einer Reduzierung der berufsgenossenschaftlichen Kompetenzen. Innerhalb der Selbstverwaltungsgremien der BGen haben sich die Vertreter der Arbeitgeber für eine Übertragung der Über-

wachungsaufgaben von den Ländern auf die BGen ausgesprochen. Dieser erste Schritt würde bei der Haushaltsgestaltung vermutlich nicht mit entsprechenden finanziellen Mitteln begleitet oder hätte sogar eine Verringerung der finanziellen Mittel für die BGen zur Folge, was in Konsequenz zu einer massiven Verringerung der Überwachung und Kontrollen der Betriebe und damit zu einem erheblich größeren Freiraum für die Arbeitgeber in der Gestaltung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes führen würde.

Im Gegensatz dazu fordern die Gewerkschaften den Erhalt und das Tätigwerden beider Institutionen, also eine Lösung nach § 21 Abs. 3 ArbSchG, d.h. eine engere Abstimmung der Aufgaben und Kompetenzen mit dem Ziel einer Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden und den BGen auf der Basis einer abgestimmten Kooperation. Von den Gewerkschaften wird u.a. nachdrücklich darauf hingewiesen, dass weder die staatlichen noch die berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsdienste allein über ausreichend Personal verfügen, um den anstehenden Aufgaben gerecht werden zu können. Bereits heute ist es so, dass die Überwachung und Kontrolle sowie die Beratung der Betriebe, die Überwachung der auf den Markt gebrachten Maschinen und Geräte hinsichtlich ihrer technischen Sicherheit, die

**Tabelle 1: Entwicklung der Zahl der Berufsgenossenschaften in Deutschland**

Jahr	Gewerbliche Berufsgenossenschaften	Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften	Unfallkassen
1995	35	20	94
2000	35	20	65
2001	35	17	62
2002	35	11	59
2003	35	9	56
01.05.2005	26	9	56

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: Standpunkte, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften/Bundesverband der Unfallkassen/Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, o. O., o. J.; LSV 2003.

WSI Hans Böckler Stiftung

Überwachung der sozialen Arbeitsschutzregelungen, die Prüfung und Erteilung von Genehmigungen, die Beteiligung der staatlichen Gewerbeärzte an Berufskrankheitenverfahren (BK-Verfahren) usw. nicht oder nur unzureichend wahrgenommen werden. Dies führt jetzt schon zu Problemen im technischen und sozialen Arbeitsschutz sowie zu Defiziten in der Abwicklung von BK-Verfahren.

## 5 Perspektiven

Für einen wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutz sind die BGen ebenso unentbehrlich wie die staatlichen Arbeitsschutzbehörden (Gute Arbeit 4/05). Die Arbeit beider Einrichtungen muss einerseits enger abgestimmt und gleichzeitig so klar voneinander abgegrenzt werden, dass beide Institutionen ihre Aufgaben möglichst wirksam erfüllen können. Leistungsverbesserungen bei den beiden Institutionen und in ihrer Zusammenarbeit sind möglich und erforderlich. So müssen die jeweiligen besonderen Leistungen der staatlichen wie auch der berufsgenossenschaftlichen Überwachung und Kontrolle stärker aufeinander abgestimmt werden. Für die Beschäftigten und die Betriebs- und Personalräte spielt die staatliche Überwachung dann eine besonders wichtige Rolle, wenn sie bei der Um- und Durchsetzung

von Arbeitsschutzstandards hilft. Die berufsgenossenschaftliche Überwachung und Kontrolle ist für die Beschäftigten und die Betriebs- und Personalräte durch ihre besonderen Kenntnisse und Beratungsleistungen für die jeweilige Branche eine wichtige Stütze (Abbildung 1).

Zentral für den überbetrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz ist aber der Betriebszugang, und gerade hierfür bedarf es einer besonders engen Abstimmung. Seit fast zwei Jahren liegt ein abgestimmter Entwurf für eine neue „Allgemeine Verwaltungsvorschrift“ beim BMWA und bedürfte nur noch der Genehmigung.<sup>7</sup> Diese Vorschrift soll die Zusammenarbeit von BGen mit den Ländern neu regeln, wird aber vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit blockiert, also von dem Ministerium, das zugleich Vorwürfe über die mangelnde Koordination zwischen den beiden Institutionen erhebt. Dies nährt den Verdacht, dass das BMWA überhaupt keine Abstimmung und keine Effektivierung der Zusammenarbeit wünscht und vielmehr die Beseitigung einer der beiden Institutionen beabsichtigt ist.

Wo es darum geht, die Zahl der BGen zu verringern und der geänderten Branchenstruktur anzupassen, ist eine Reihe von Schritten bereits getan. Innerhalb der BGen hat der Prozess einer Neudefinition der Branchen und entsprechenden Neuzuschneidungen der BGen begonnen. Die Zahl der gewerblichen – und natürlich auch der landwirtschaftlichen und öffent-

lichen – Berufsgenossenschaften wurde bereits verringert (Tabelle 1). Weitere Verringerungen sind geplant.

Für das Niveau des deutschen Arbeits- und Gesundheitsschutzes und für die Arbeits- und Gestaltungsfähigkeit der BGen ist die Reduzierung der Zahl der BGen zweifellos wichtig, aber nicht bestimmend. Von wesentlich größerer Bedeutung ist, ob und in welchem Umfang die Politik der jeweiligen Bundesregierung dem Arbeits- und Gesundheitsschutz einen eigenen, hohen Wert einräumt. Hierzu gehört insbesondere auf der nationalen Ebene, die vorhandenen Ressourcen im überbetrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu erhalten, miteinander abzustimmen und möglichst noch auszubauen. Hierzu gehört auch, die von der EU absichtlich gegebenen Gestaltungsräume für eine Arbeitsschutzpolitik tatsächlich auszuschöpfen und die EU-Vorgaben wirklich nur als Mindestvorgaben zu betrachten.

Und hierzu gehört schließlich, auf der EU-Ebene für die Schaffung eines gemeinsamen hohen Niveaus in der sozialen Sicherung einzutreten. Die gegenwärtig vorhandenen Unterschiede in der sozialen Sicherheit und Versorgung der verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten führt unter dem Dogma des wirtschaftlichen Wettbewerbs zu einer Angleichung an das Niveau des Mitgliedsstaates mit dem schlechtesten sozialen Sicherungssystem. Bei immer neuen Mitgliedsstaaten, die in ihren sozialen Sicherungssystemen weit unterhalb des mitteleuropäischen Niveaus liegen, bedeutet dies einen drastischen Fortgang des Sozialabbaus im Allgemeinen und eine Absenkung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Besonderen.

<sup>7</sup> Damit würde die augenblicklich gültige „Allgemeine Verwaltungsvorschrift“ aus dem Jahr 1968, in der Fassung vom 1. Januar 1978 endlich abgelöst. Dem Entwurf haben alle Beteiligten (Gewerkschaften, Arbeitgeber, die Verwaltung des HVBG, die Vertreter der Länder und des BMWA) zugestimmt.

# LITERATUR

---

- Bayerische Staatskanzlei** (2003): Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren – Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit, München
- Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz** (2001): Schriftenreihe Managementsysteme für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit, Band 1: Occupational Health- and Risk-Managementsystem Grundlagen und Systemelemente, München; [http://www.lfas.bayern.de/org\\_publ/management\\_ix.htm](http://www.lfas.bayern.de/org_publ/management_ix.htm)
- Berlepsch, J. v.** (1987): „Neuer Kurs“ im Kaiserreich? Die Arbeiterpolitik des Freiherrn von Berlepsch 1890 bis 1896, Bonn
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BauA)** (Hrsg.) (2002): Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen in Deutschland, Forschungsbericht Fb 946, Bremerhaven
- Bundesverband der Unfallkassen (BUK)** (2003): Geschäfts- und Rechnungsergebnisse des Bundesverbandes der Unfallkassen 2003, [http://content.unfallkassen.de/uploads/510/Tabellen\\_2003\\_Kt.-Gr.pdf](http://content.unfallkassen.de/uploads/510/Tabellen_2003_Kt.-Gr.pdf)
- Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, (BDA)** (2002): Neuaufbruch in der sozialen Sicherung, Berlin
- CDU/CSU** (2005): Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005–2009 der CDU/CSU, Berlin
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag, (DIHK)** (2004): Transparenz, Verlässlichkeit und Effizienz – Agenda für eine zukunftssichere Ausgestaltung der gesetzlichen Unfallversicherung in Deutschland, Beschluss des DIHK-Vorstandes Sommer 2004, Berlin, <http://www.dihk.de/inhalt/download/unfallversicherung.pdf>
- Dörre, K.** (2005): Integration durch prekäre Arbeit? Zur arbeitspolitischen Bedeutung unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, in: Gute Arbeit 1, S. 21–23
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG)** (2003): Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften für das Jahr 2003, [http://www.hvbg.de/d/pages/service/download/g\\_r/index.html](http://www.hvbg.de/d/pages/service/download/g_r/index.html)
- Hien, W.** (2004): Staatliche Gewerbeaufsicht muss bleiben – Stärkung und Modernisierung des Systems notwendig, in: Soziale Sicherheit 6, S. 182–191
- Hien, W./Faber, U./Heilmann, J.** (2005): Arbeitsstättenverordnung: Die Beweislast liegt auch in Zukunft beim Arbeitgeber; in: Gute Arbeit 1, S. 15–16
- IG Metall Vorstand (Hrsg.)** (2005): Schwarzbuch Krank durch Arbeit, Neuwied
- LSV-Landwirtschaftliche Sozialversicherung** (2003): Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften für das Jahr 2003, unter <http://www.lsv.de/verbaende/01blb/02zahlen/index.html>
- o. A.** (2005): Die Gewerbeaufsicht ist unverzichtbar – so sieht es auch das EU-Parlament, in: Gute Arbeit 4, S. 15–16
- Röttger, Ch./Friedel, H./Bödeker, W.** (2003): Arbeitsbelastungen und gesellschaftliche Kosten – Fokus und Perspektiven der Prävention; in: WSI-Mitteilungen 10, S. 591–596
- Sokoll, G.** (2001): Die Vorzüge einer gesetzlichen gegenüber einer privaten Arbeitsunfallversicherung am Beispiel Deutschlands, in: Scheil-Adlung, X. (Hrsg.): Gestaltung der sozialen Sicherheit: Die Rolle der Privatisierung, Bern u.a.
- Wirtschaftsministerkonferenz** (2005): Niederschrift, WMK, 9./10. Juni 2005, unter: [http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/3\\_20Konferenzen/3.4\\_20Wirtschaftsminister-Konferenz/3.4.5\\_20Beschl\\_C3\\_BCsse\\_20und\\_20Berichte/3.4.5.2\\_20Sitzung\\_20vom\\_209\\_2F10.6.2005/NI/Beschl\\_C3\\_BCsse\\_20WMK\\_209\\_2F10\\_20Juni\\_202005.property=Dokument.pdf](http://www.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/3_20Konferenzen/3.4_20Wirtschaftsminister-Konferenz/3.4.5_20Beschl_C3_BCsse_20und_20Berichte/3.4.5.2_20Sitzung_20vom_209_2F10.6.2005/NI/Beschl_C3_BCsse_20WMK_209_2F10_20Juni_202005.property=Dokument.pdf)