

Das System des Arbeitsschutzes – Zum Verhältnis von betrieblichem und staatlichem Arbeitsschutz

Rainer W. Gensch

Mit dem Arbeitsschutzgesetz entwirft der Gesetzgeber den betrieblichen Arbeitsschutz als ein soziales System. Die Leistung dieses Systems besteht darin, die Arbeitsumstände in eigener Verantwortung so zu gestalten, dass die nur unbestimmt vorgegebenen Ziele des Arbeitsschutzes erreicht werden. Die Gewährleistungsverantwortung verbleibt beim Staat, sodass er das betriebliche System beaufsichtigen muss. Während die Vorstellungen des Gesetzgebers über die Funktionsweise des betrieblichen Arbeitsschutzes klar herausgearbeitet sind, bleiben seine Vorstellungen über die Funktionsweise der Aufsicht undeutlich. Im folgenden Text geht es um die Frage, wie diese beiden Systeme operieren und wie ihre Operationen aufeinander bezogen sind.

1

Rechtlicher Rahmen

Das deutsche Arbeitsschutzrecht basiert auf EU-Vorgaben, die in staatliches Recht umzusetzen sind. Im Zentrum dieses Rechtsgefüges steht das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG). Das ArbSchG gibt die Grundregeln vor, die in allen Betrieben und in allen Tätigkeitsbereichen zum Sichern und Verbessern von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit gelten.

Die aufgrund des ArbSchG erlassenen Verordnungen gelten jeweils für bestimmte Tätigkeiten oder für bestimmte Teilaspekte der Arbeit. So ist das Einrichten und Betreiben der Arbeitstätten in der ArbStättV, das Bereitstellen und Benutzen der technischen Arbeitsmittel in der Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV), die manuelle Lastenhandhabung in der LasthandhabV oder die Arbeit an Bildschirmgeräten in der BildscharbV geregelt.

Der Arbeitsschutz ist jedoch nicht nur im ArbSchG (inkl. Verordnungen) geregelt. Vielmehr existiert eine Vielzahl weiterer Vorschriften, die in der Systematik neben dem ArbSchG angesiedelt sind. Zu nennen sind zunächst weitere Arbeitsschutzvorschriften im engeren Sinne wie etwa das Arbeitssicherheits-, das Mutterschutz-, das Jugendarbeitsschutz- oder das Arbeitszeitgesetz.

Darüber hinaus sind aber auch in weiteren, nicht primär dem Arbeitsschutz dienenden Vorschriften zur Gefahrenabwehr Regelungen zum Schutz der Beschäftigten eingebaut. Anzuführen ist z. B. das

Atom-, das Chemikalien-, das Gentechnik-, das Geräte- und Produktsicherheits- oder das Medizinprodukterecht: Die Arbeitsschutzvorgaben finden sich dabei überwiegend in den jeweiligen Verordnungen, also etwa der Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) und Röntgenverordnung (RöV), der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV), der Gentechniksicherheitsverordnung (GenTSV), der Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) oder der Medizinprodukte-Betreiberverordnung (MPBetreibV).

Zusätzlich zum staatlichen Arbeitsschutzrecht haben Unternehmer auch das Satzungsrecht der gesetzlichen Unfallversicherung zu beachten, das dem Schutz der Versicherten gilt. Schon diese kurze Aufzählung macht deutlich, dass der Arbeitsschutz recht komplex geregelt ist. Da ist es hilfreich, wenn auf einige wenige Grundregeln zurückgegriffen werden kann, wie sie das ArbSchG bietet. Deshalb sollen im Folgenden die Unterschiede zwischen betrieblichem und staatlichem Arbeitsschutz auch im Wesentlichen auf der Grundlage des ArbSchG herausgearbeitet werden.

2

Der Arbeitsschutzbegriff

Nach dem ArbSchG ist die Überwachung des Arbeitsschutzes Aufgabe des Staates (§ 21 Abs. 1). Die Überwachung obliegt den „zuständigen Behörden“, Gegenstand der Überwachung ist „der Arbeitsschutz“. Was die zuständigen Behörden sind, ist leicht auszumachen: Der Vollzug des ArbSchG liegt bei den Bundesländern, die in ihren

Zuständigkeitsgesetzen bestimmen, welche Stellen die Vollzugsaufgaben wahrnehmen.

Zur Beantwortung der Frage, was der Arbeitsschutz ist, hilft der Blick in das ArbSchG. Nimmt man die §§ 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1, so ergibt sich folgende eingängige Begriffsbestimmung: Arbeitsschutz ist die Summe aller betrieblichen Maßnahmen, die für die menschengerechte Gestaltung der Arbeit, für die Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren und für die Verhütung von Unfällen bei der Arbeit jeweils erforderlich sind.

Mit dieser Begriffsbestimmung ist der Arbeitsschutz in seinen wesentlichen Dimensionen umrissen:

(1) Der Gegenstandsbereich ist abgesteckt, sodass die Betriebe wissen, was sie ins Blickfeld nehmen müssen (z. B. nicht nur die Unfallverhütung) und was nicht (z. B. den Umweltschutz),

(2) die Unterscheidungen sind vorgegeben, mit deren Hilfe die Betriebe die Arbeit der Beschäftigten beobachten und beschreiben sollen (z. B. menschengerechte Arbeit/nicht menschengerechte Arbeit),

(3) mit einer Seite der Unterscheidung sind die Zustände bezeichnet, die der Betrieb mit dem Arbeitsschutzhandeln erreichen soll (hier etwa die menschengerechte Arbeit) und

Rainer W. Gensch, Fachbereichsleiter im Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin.
e-mail: rainer.gensch@lagetsi.verwalt-berlin.de

(4) es ist klargestellt, dass das Entscheiden über und das Durchführen der Maßnahmen Sache der betrieblichen Akteure ist (und von niemandem sonst).

Der vierte Punkt der Aufzählung sagt, dass Arbeitsschutz „betrieblich“ ist. Damit ist gemeint, dass sich der gewünschte Zustand noch nicht quasi automatisch und ohne eigenes Zutun allein daraus ergibt, dass klargestellt ist, was der Gesetzgeber will und was er nicht will. Vielmehr wird der Arbeitsschutzstandard ständig hergestellt und erhalten durch das Entscheiden und Handeln der Führungskräfte, der Beschäftigten und der betrieblichen Arbeitsschutzexperten. Der Arbeitsschutzstandard basiert also auf Entscheidungen, die im Betrieb fortwährend getroffen werden. In diesem Rahmen entsteht er aus dem täglichen Verhalten aller an der Arbeit Beteiligten. Das ist zunächst nichts weiter als eine Beschreibung der tatsächlichen Sachverhalte.

3

Betrieblicher Arbeitsschutz

Der Gesetzgeber will die Wirklichkeit jedoch nicht beschreiben, sondern eine bestimmte Wirklichkeit hergestellt wissen. Wenn die Wirklichkeit erst im Entscheiden und Handeln der betrieblichen Akteure entsteht, muss deren Entscheiden und Handeln so beeinflusst werden, dass das Gewünschte Wirklichkeit wird. Dafür eignen sich sowohl Zielvorgaben als auch „Spielregeln“. Beides findet sich im ArbSchG.

Eines der vorgegebenen Ziele lautet sinngemäß etwa: „Die arbeitsbedingte Gesundheitsgefährdung der Beschäftigten ist durch geeignete Arbeitsschutzmaßnahmen so weit als möglich reduziert“. Die entsprechende Spielregel heißt dann: „Der Arbeitgeber erkundet unter Beteiligung der Beschäftigten und der betrieblichen Arbeitsschutzexperten, wie gefährlich die Arbeit der Beschäftigten ist, bewertet das Ergebnis unter dem Gesichtspunkt der Akzeptabilität und Tolerabilität, wählt ggf. Maßnahmen zur Verringerung der Gefährdung aus, führt sie durch und prüft ihre Wirksamkeit“.

Die Zielvorgaben wie auch die Spielregeln sind hinreichend offen, um den Betrieben den nötigen Raum für eine Konkretisierung zu lassen, die die Besonderhei-

ten des jeweiligen Betriebes berücksichtigt. So können die Ziele z. B. durch eine betriebliche Gesundheitspolitik unterlegt und durch Kennzahlen operationalisiert werden. Bei der Weite der vom Gesetzgeber gesteckten Ziele (z. B. menschengerechte Arbeitsgestaltung) ist kaum eine betriebliche Gesundheitspolitik denkbar, die den Rahmen des regulierten Arbeitsschutzes sprengen müsste (Gensch 2003).

Die vom Gesetzgeber ebenfalls nur grob skizzierten Spielregeln verlangen eine betriebliche Konkretisierung des Wer, Was, Wann und Wie, um praktikabel zu werden. Im Wesentlichen geht es um die Frage, wie die oben erwähnten Unterscheidungen in der Praxis getroffen werden (Programme), um die Klärung der gegenseitigen Kommunikationserwartungen (Strukturen) und um die zeitliche Reihung der Abläufe (Prozesse). Der betriebliche Arbeitsschutz ist also das konkretisierende Ausfüllen vorgegebener Regeln (die damit als betriebseigene Regeln akzeptiert sind) und das geordnete Anwenden dieser Regeln (was dann die Organisation ausmacht).

4

Die Konkretisierung der Spielregeln

Zu den Ordnungsvorstellungen des Gesetzgebers gehört z. B., dass die Verantwortung für den Arbeitsschutz im Betrieb geklärt ist. Der Gesetzgeber gibt zwar vor, was „der Arbeitgeber“ zu tun hat. In der Praxis stellt sich dann aber die Frage, welche Personen für welche Arbeitsschutzentscheidungen jeweils verantwortlich sind bzw. welche Personen geeignet sind, der Verantwortung gerecht zu werden. Auch die Aufgaben der betrieblichen Arbeitsschutzexperten (Betriebsarzt, Sicherheitsfachkraft (FASi)) sind vorgegeben. Wie aber lassen sich deren Aufgaben im jeweiligen Betrieb von denen des Arbeitgebers abgrenzen, in welchem Verhältnis stehen diese Funktionsträger zur Linienorganisation und wem sollen sie berichten bzw. Empfehlungen vortragen?

Das Arbeitsschutzrecht gibt ferner bestimmte Standardprozesse vor. Wie bei den eben beispielhaft genannten strukturellen Merkmalen stellt sich auch hier die Frage nach der Klarheit und Verbindlichkeit der betrieblichen Konkretisierung. Was etwa ist der richtige Zeitpunkt für die Gefähr-

dungsbeurteilung, welcher Bezug soll zu Planungsprozessen hergestellt werden und wer soll sich dabei mit wem abstimmen? Wie sollen die weiteren Prozessschritte zeitlich geordnet, wie sollen sie den verschiedenen Rollen und Personen zugeschrieben werden? Wie sollen bestimmte vorgegebene „Spezialhandlungen“ wie etwa die regelmäßige Arbeitstättenbegehung durch Betriebsarzt und FASi, die Unterweisung oder die Arbeitsmedizinische Vorsorge in den Grundprozess der kontinuierlichen Verbesserung sinnvoll eingegliedert werden?

Nicht zuletzt gibt der Gesetzgeber auch Entscheidungsprogramme vor. In diesen Zusammenhang gehören insbesondere die „Wenn-Dann-Regel“ und das „Um-Zu-Prinzip“. Die Anwendung der Regel bzw. des Prinzips soll die Entscheidung über das Erfordernis von Maßnahmen und die Auswahl der Maßnahmen richtig machen. Die „Wenn-Dann-Regel“ ist die juristische Ableitungslogik, mit deren Hilfe Tatbestand (hier: Merkmal der Arbeit) und Rechtsfolge (hier: Maßnahme) verknüpft werden.

Mit der Deregulierung im Arbeitsschutz wird diese Verknüpfung zunehmend lockerer. Um dennoch zu den erforderlichen Maßnahmen kommen zu können, muss das „Um-Zu-Prinzip“ angewandt werden (ausführlich: Gensch 2005). Dies verlangt allerdings eine Änderung der Blickrichtung: Das Erfordernis einer Maßnahme ergibt sich nicht aus Tatbeständen (kausale Betrachtung), sondern aus ihren (erwünschten) Folgen (finale Betrachtung), hier aus der Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Als Beispiel kann das Arbeitsstättenrecht herangezogen werden. Nach dem alten Recht konnte sich die Auswahl von Arbeitsräumen an bestimmten maßlichen Vorgaben orientieren (etwa: Raumhöhe mindestens 250 cm), nach dem neuen Recht erweist sich die Richtigkeit der Raumwahl u.a. dadurch, dass sich die Beschäftigten wohl fühlen.

5

Betrieblicher Arbeitsschutz als Sinnsystem

Mit alledem wird der betriebliche Arbeitsschutz viel deutlicher als bisher als ein nach bestimmten Vorgaben operierendes System konfiguriert, dessen eigenständige Leistung

es ist, die gewünschten Zustände hervorrufen. Damit kann der betriebliche Arbeitsschutz nicht mehr als triviale Maschine vorgestellt werden, die einen Input (hier: die Vorgabe einer konkreten Maßnahme) 1:1 umsetzt. Vielmehr muss die jeweils richtige Maßnahme durch eigene Ermittlung und Bewertung in einem beschwerlichen und gegebenenfalls auch konfliktreichen Prozess erarbeitet werden (Kuhn 2004). Dafür kann zwar auf allgemeine Gestaltungsprinzipien zurückgegriffen werden (etwa § 4 ArbSchG). Diese stehen jedoch regelmäßig in Konkurrenz zu anderen Prinzipien, sodass Reichweite und Effekte ihrer Anwendung ungewiss bleiben.

Das Konzept des Gesetzgebers vom betrieblichen Arbeitsschutz lässt sich nach dem bisher Gesagten wie folgt zusammenfassen: Der Betrieb übernimmt die Vorstellung des Gesetzgebers vom Gegenstandsbereich und den Leitunterscheidungen des Arbeitsschutzes, baut die vorgegebenen organisatorischen Versatzstücke (Strukturen, Prozesse, Programme) in seine Betriebsorganisation ein und setzt sich damit in die Lage, die ebenfalls vorgegebenen Ziele durch betriebliche Operationen selbstständig und eigenverantwortlich zu erreichen. Auf dem Reißbrett des Gesetzgebers wird also ein soziales System entworfen, das vom Betrieb nur noch nachgebaut werden muss.

Wenn sich die Operationen des Systems dann mit den vorgegebenen Gegenständen befassen, wenn es seine Beobachtungen an den vorgegebenen Leitunterscheidungen orientiert und sie mit den vorgegebenen Programmen abarbeitet, wenn es die dafür erforderlichen Erwartungsstrukturen schafft und die Abläufe den Vorgaben entsprechend ordnet, verdient dieses System den Namen „betrieblicher Arbeitsschutz“. Das System müsste dann in der Lage sein, den „Sinn“ (Luhmann 1974) zu generieren, der alle Probleme des Arbeitsschutzes erkennbar und lösbar macht, auch wenn Lösungen nicht extern vorgegeben sind.

6

Erforderliche Systemleistungen

Steckt der Gesetzgeber den Gegenstandsbereich des Arbeitsschutzes derart weit (alle gesundheitsrelevanten Arbeitsumstände) und formuliert er die gewichteten

Leitunterscheidungen derart offen (menschengerechte Arbeit/nicht menschengerechte Arbeit), so hat er wohl auch keine Alternative zur Systeminduktion. Die Möglichkeit, sowohl eine abschließende Liste aller denkbaren betrieblichen Gesundheitsprobleme, als auch eine abschließende Liste aller Problemlösungen zu erstellen und dann noch Probleme und Lösungen in eine eindeutige Wenn-Dann-Beziehung zu setzen (also jeden Einzelfall vorzuentscheiden), muss ihre natürliche Grenze an der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der zu lösenden Probleme und der möglichen Lösungen finden.

Es bleibt dann kein anderer Weg, als ein betriebliches Arbeitsschutzsystem zu entwerfen in der Hoffnung, dass dieses in der Lage ist, die offen gelassenen Entscheidungen selbst zu treffen. Oder – etwas abstrakter mit *Luhmann* – formuliert: Die doppelte Kontingenz, mit der die Betriebe durch den regulierten Arbeitsschutz konfrontiert werden (unbestimmt, aber keineswegs beliebig sind ja sowohl die Probleme als auch ihre Lösungen), soll von einem hinreichend komplexen und leistungsfähigen sozialen System bearbeitet werden.

Die im ArbSchG gewählte Form von Regelung entlastet den Gesetzgeber und belastet die Betriebe, die Behörden und die Gerichte (Schäfer 2002). Das Fehlen der gesetzgeberischen Vor-Entscheidung bürdet den Betrieben eine erhebliche Entscheidungsarbeit auf. Die meisten Betriebe haben jedoch Wege gefunden, die Entscheidungskosten durch eine Form der Komplexitätsreduktion zu senken, die der Gesetzgeber sicher nicht wollte.

Der erste Schritt besteht meist darin, nicht die weite Vorstellung des Gesetzgebers vom Gegenstandsbereich des Arbeitsschutzes zu übernehmen, sondern bei der überkommenen Vorstellung zu bleiben, nach der Arbeitsschutz das Verhüten von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ist. Der zweite Schritt besteht darin, nur die Vorgaben zu beachten, die den Charakter des konkret Vor-Entschieden haben und die das in Maß und Zahl angegebene Dingliche betreffen. Die mit dieser zweifachen Einengung erzielte Fiktion von Arbeitsschutz erlaubt es zum einen, die überwiegende Zahl der Probleme von Arbeit und Gesundheit auszublenden. Zum anderen kann damit die Entscheidungsarbeit darauf begrenzt werden, sich für oder gegen eine gesetzgeberische Vor-Entscheidung zu entscheiden (Gensch 2004).

Betriebe, die so vorgehen, profitieren von der durch die Deregulierung im Arbeitsschutz geringer werdende Zahl der gesetzgeberischen Vor-Entscheidungen. Sie negieren die Kontingenz, statt sie abzuarbeiten. Auf dieser Grundlage kann die Notwendigkeit einer betrieblichen Arbeitsschutzorganisation nicht gesehen werden. Die Organisationsvorgaben werden folglich als überflüssiger Formalkram abgetan (Gensch 2001), was zum Widerstand gegen diese Art der Regelung führt. Wird die Komplexität des Arbeitsschutzes wegdefiniert, bedarf es tatsächlich keines Systems mit hinreichender Eigenkomplexität, um die Probleme des Arbeitsschutzes zu erkennen und zu lösen.

7

Staatlicher Arbeitsschutz

An dieser Stelle muss nun die staatliche Aufsicht eingeführt werden. Das ArbSchG bestimmt, dass die zuständigen Behörden die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen und den Arbeitgeber bei der Erfüllung seiner Pflichten zu beraten haben (§ 21 Abs. 1). Damit wird der staatlichen Exekutive die Gewährleistungsverantwortung zugewiesen.

Wenn die Betriebe den Arbeitsschutz systemisch zu organisieren haben, stellt sich die Frage, was unter solchen Bedingungen Gewährleistung sein kann. Da das betriebliche System bereits über eine systeminterne Überwachung (z. B. Wirksamkeitskontrollen) verfügt und auch die systeminterne Beratung organisiert (z. B. durch Betriebsarzt, FASi), spitzt sich die Frage, was unter diesen Umständen Gewährleistung sein kann, auf die Frage zu, wie sich die behördliche Überwachung und Beratung von der betrieblichen Selbst-Überwachung und Eigen-Beratung unterscheiden.

Wenn es Sache des Betriebes ist, die bereits zitierte grundlegende Spielregel anzuwenden, nach der die Arbeitsbedingungen zu ermitteln und hinsichtlich des Maßnahmenanfordernisses zu bewerten, die geeigneten Maßnahmen nachfolgend auszuwählen, durchzuführen und schließlich die Maßnahmen zu evaluieren sind, kann es nicht Sache der Behörde sein, eben dies für den Betrieb bzw. anstelle des Betriebes zu tun. Die Behörde ist in diesem Spiel nicht Mitspieler, sondern Beobachter mit Inter-

ventionsbefugnis, also am ehesten einem Schiedsrichter vergleichbar.

Als Spieler aufgeboten sind insbesondere der Arbeitgeber, der Beschäftigte, der Betriebsrat, der Arbeitsschutzexperte, wobei jedem Spieler eine klar umrissene Rolle zukommt. Die Behörde ist am Spiel zwar nicht als Spieler beteiligt, in einer spezifischen Weise jedoch in das Spiel einbezogen. Zum einen beobachtet sie, wie die Spieler das Spiel spielen und interveniert, wenn es erforderlich ist. Insofern sind ihre Aktivitäten direkt auf das Spiel – und nur darauf – bezogen: Kein Schiedsrichter ohne Spiel.

Beim Beobachten wird die Behörde wiederum von den Spielern beobachtet, was bereits einen guten Teil der Wirkung der behördlichen Beobachtung ausmacht. Der unmittelbare Eingriff in das Spiel wird erforderlich, wenn die Spieler die Spielregeln verletzen (also etwa wenn der Arbeitgeber die Maßnahmen des Arbeitsschutzes nicht aus der Betrachtung der Arbeitsumstände ableitet oder wenn der Beschäftigte durch sein Verhalten sich und andere gefährdet).

Der Eingriff wird auch erforderlich, wenn sich die Spieler nicht darüber einigen können, wie die Spielregeln auszulegen oder ob die Spielergebnisse richtig sind (also im Streit- oder Beschwerdefall). Der Eingriff wird ferner erforderlich, wenn das Spiel nach den Erkenntnissen der Behörde nicht zu den gewünschten Ergebnissen führt (also wenn etwa die Arbeitszeit zu lang oder die Arbeitsaufgabe nicht leistbar ist) oder wenn die Gesundheitsgefährdung nicht hinreichend reduziert ist (z. B. nicht tolerable Schadstoffkonzentrationen in der Atemluft, fehlende oder falsche Schutzausrüstung).

8

Intervention in das betriebliche System

Aus welchem Grund auch immer die Behörde interveniert, nie kann sie selbst die gewünschte Ordnung oder das gewünschte Ergebnis herstellen. Das Ergebnis (also etwa die Gefahrenfreiheit) kann nur vom Betrieb und von niemandem sonst hergestellt werden. Oder noch deutlicher: Die Behörde kann die Umstände der Arbeit und das gesundheitsgerechte Verhalten nur in ihrem eigenen Betrieb, nicht in anderen Betrieben herstellen.

Wenn die Behörde Umstände und Verhalten in anderen Betrieben beeinflussen will, muss sie die dort Handelnden beeinflussen, damit diese dann so handeln, dass das Ergebnis stimmt. Selbst im Sonderfall der Ersatzvornahme legt die Behörde ja meist nicht selbst Hand an, sondern lässt die erforderliche Maßnahme von anderen ausführen. Die Intervention der Behörde ist also immer eine Intervention in ein soziales System, nie eine Intervention in die Umstände der Arbeit, die nur das System selbst schaffen kann. Da macht auch der zweite Sonderfall der Intervention, die Stilllegung, keine Ausnahme (in der Spiel-Metapher wäre dies das Abpfeifen des Spiels).

Das Gesagte wird noch deutlicher, wenn das Herstellen der gewünschten Ordnung in den betrieblichen Vollzügen als unmittelbares Ziel der Intervention betrachtet wird (also etwa das Durchführen der Gefährdungsbeurteilung). Diese Ordnung ist die innere Ordnung des Betriebes, die nur von diesem selbst hergestellt werden kann. Existiert die Ordnung (noch) nicht, muss das System sich ändern. Das kann niemand anderes als das System selbst. Veränderung ist also nur als Selbstveränderung denkbar (Willke 1999).

Die Herstellung eines – hinreichend bestimmbaren – Arbeitsumstandes wird sich zweifellos noch anordnen lassen (als Korrektur einer früher getroffenen betrieblichen Fehlentscheidung). Die Richtigkeit der betrieblichen Operationen, durch welche die zukünftigen Ergebnisse bestimmt werden, wird indes nur begrenzt angeordnet werden können. Leichter lässt sich das Schaffen bestimmter Voraussetzungen durchsetzen (etwa die Bestellung eines Betriebsarztes, die Durchführung einer Unterweisung). Ob damit aber das Problem gelöst wird, zu dessen Lösung die organisatorische Vorkehrung getroffen werden soll, bleibt fraglich. Weiß der Arbeitgeber z. B. nicht, zur Lösung welchen Problems er den Betriebsarzt bestellen soll, so wird es beim erzwungenen formalen Akt der Bestellung bleiben. Weiß der Arbeitgeber nicht, welche Probleme die Unterweisung lösen soll, so wird es beim regelmäßigen, nutzlosen Ritual bleiben.

Wenn eben gesagt wurde, dass sich die behördliche Intervention auf vergangene (Mängelbeseitigung) oder auf zukünftige betriebliche Entscheidungen (Selbstveränderung) richten kann, so ist damit eine wichtige Dimension der Aufsichtsarbeit

angesprochen: ihr Zeitbezug. Das Problem der Lage in der Zeit wird bereits in der Gleichzeitigkeit oder Nichtgleichzeitigkeit von betrieblichem und staatlichem Arbeitsschutz deutlich.

In der Spiel-Metapher finden sich Spieler und Schiedsrichter über die vorbestimmte Zeitdauer des Spiels zusammen. Für den betrieblichen Arbeitsschutz jedoch gilt, dass seine Dauer unbestimmt ist: Er findet so lange statt, wie der Betrieb existiert. In keinem Fall ist die Dauer davon abhängig, ob die Behörde zugegen ist. Während der Schiedsrichter in der Spiel-Metapher über die gesamte Spieldauer präsent ist, ist die Präsenz eines Behördenvertreters im betrieblichen Arbeitsschutz ein recht seltenes Ereignis, welches im Regelfall auch nur von sehr kurzer Dauer ist. Dieses Grundproblem wird durch den aktuellen Ressourcenschwund bei den Behörden noch deutlicher, als es bisher schon war. Das wissen die Betriebe, und die Behörde weiß, dass die Betriebe dies wissen.

9

Wahl der Interventionsmittel

Wie aber kann gleichwohl auf das Einhalten der Spielregeln hingewirkt werden, wenn bei dem Spiel die ganz überwiegende Zeit kein Schiedsrichter anwesend ist? Dann ist ja die Wahrscheinlichkeit irgendeiner Intervention des Schiedsrichters auch denkbar gering. Gleichwohl könnte – zumindest in der Theorie – die geringe Wahrscheinlichkeit einer Intervention durch eine Erhöhung des Nachteils ausgeglichen werden, der durch die Intervention für den Spieler eintritt.

Für die Interventionsform der Anordnung scheidet diese Möglichkeit aus, da es hierbei lediglich um das Bestimmen und Durchsetzen dessen geht, was ohnehin bereits hätte getan werden müssen. Das Ausmaß des Nachteils bestimmt sich also aus der Natur der (angeordneten) Handlung: Das Ausmaß des Nachteils steht somit nicht zur Disposition der Behörde und kann im Übrigen den Nachteil nicht übersteigen, den alle diejenigen tragen, die die Regeln einhalten. Es geht hier also eher um den Ausgleich eines entgangenen Vorteils auf der Seite der Gesetzestreuen (Gensch 2003a).

Bei der Interventionsform der Sanktionierung indes ist zumindest denkmöglich, dass die zunehmend geringer werdende Wahrscheinlichkeit einer Sanktionierung durch eine Verschärfung der Sanktion ausgeglichen werden kann (hier also: Anheben des Bußgeldbetrages). Diese Möglichkeit findet ihre Grenze jedoch sowohl im vorgegebenen Bußgeldrahmen (die Behörde kann die Bußgeldhöhe nicht beliebig heaufsetzen) als auch im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im Übrigen erscheint die Vorstellung, dass die Höhe des Bußgeldes von der Zahl der nicht identifizierten Regelverletzungen, also im Wesentlichen von der Kontrolldichte abhängig gemacht werden soll, doch etwas absurd.

Wie aber kann der Staat den Arbeitsschutz nun doch noch gewährleisten, obwohl der permanent laufende betriebliche Arbeitsschutz die meiste Zeit über ohne behördliche Beobachtung bleibt und die traditionellen Interventionsformen sich als nur noch begrenzt tauglich erweisen? Auch auf diese Frage gibt das ArbSchG eine erste Antwort: Die Betroffenen können sich – ohne Schaden befürchten zu müssen – an die Behörde wenden, wenn sie Anhaltspunkte für die Auffassung haben, dass die Spielregeln nicht eingehalten werden (§ 17 Abs. 2). Auf die Spiel-Metapher übertragen heißt dies, dass die Spieler den Schiedsrichter bei Bedarf anfordern können.

Alle weiteren denkbaren Antworten auf die Frage, wie die Spieler auch ohne permanente Präsenz eines Schiedsrichters zur Einhaltung der Spielregeln gebracht werden können, muss die Behörde selbst finden. Eine nahe liegende Lösung besteht etwa im Qualifizieren bzw. Motivieren der Spieler selbst (um die Bereitschaft und die Fähigkeit zu erhöhen, sich regelgerecht zu verhalten). Eine andere Lösung wird im Aktivieren und Vernetzen weiterer äußerer Kräfte gesehen, die an einem regelgerechten Spielablauf Interesse haben (hier also z. B. die Unfallversicherung, die Krankenkasse, die Rentenversicherung, die Industrie- und Handelskammer (IHK), die Handwerkskammer und andere berufsständische Kammern, die Unternehmer- und Berufsverbände, die Gewerkschaften usw.). Eine dritte Lösung besteht im Verändern der eingeführten Verfahren der Beobachtung und Intervention der Behörde selbst (z. B. Beratung, Systemkontrolle).

10

Selbstveränderung als Evolution

Alle diese Lösungen, die bereits mehr oder weniger praktiziert werden, haben zwei Gemeinsamkeiten: (1) die Umkehr der Zeitperspektive und (2) die Beeinflussung der Umwelten des Betriebes. Mit der Umkehr der Zeitperspektive ist gemeint, dass es nicht primär darum geht, wie gestern gespielt wurde, sondern wie morgen gespielt werden wird. Bei der Qualifizierung und Motivierung der Mitspieler bedarf dies keiner weiteren Erläuterung. Hier stellt der Verlauf des Spiels von gestern lediglich die Erfahrungsbasis zur Verfügung, aus der die Lernziele, also die Ziele der Selbstveränderung abgeleitet werden. Ähnliches gilt auch – vielleicht nur nicht so offenkundig – für die beiden anderen genannten Lösungen.

So wird sich die Behörde z. B. nicht mehr damit begnügen dürfen, den Mangel zu identifizieren, der auf falschen Entscheidungen von gestern beruht, und auf seine Beseitigung zu bestehen. Ins Blickfeld kommen muss der gesamte Zeitablauf: Der Entscheidung von gestern folgt der Mangel von heute, der die Voraussetzung für die Verbesserung von morgen ist. Gerade weil die Behörde nicht am betrieblichen Arbeitsschutz teilnimmt und gerade weil sie ihn nur selten und kurz beobachten kann, muss ihre gegenwärtige Intervention umso mehr auf die Zukunft gerichtet sein.

Mit der Beeinflussung der Umwelten ist zunächst gemeint, dass sowohl die betrieblichen Akteure als auch die äußeren Kräfte mit Interesse am regelrecht ablaufenden Arbeitsschutz zur Umwelt des betrieblichen Arbeitsschutzsystems gehören. Die betrieblichen Akteure können als psychische Systeme vorgestellt werden, die eine innere Umwelt des Betriebes darstellen. Die als die äußeren Kräfte bezeichneten Institutionen, machen Teile der äußeren Umwelt des Betriebes aus, die mit dem Betrieb in jeweils unterschiedlicher Art verbunden sind.

Dem Einfluss seiner inneren Umwelt kann sich das betriebliche Arbeitsschutzsystem kaum entziehen. Zwangsläufig wird sich auch der betriebliche Arbeitsschutz verändern, wenn diejenigen, die ihn durchführen, sich verändern. Darauf setzt etwa die Unfallversicherung, wenn sie Schulungs- und Motivationsveranstaltungen

für Unternehmer durchführt, oder die Gewerkschaft, wenn sie Betriebsräte in Fragen des Gesundheitsschutzes informiert und zu Workshops einlädt. All dies sind Versuche, den betrieblichen Arbeitsschutz auf dem Weg über die Veränderung seiner inneren Umwelt zu evolutionieren. Dieser Weg ist Erfolg versprechend, da die innere Umwelt des betrieblichen Arbeitsschutzes für seine Operationen höchst relevant ist.

Die Relevanz der genannten äußeren Kräfte für das betriebliche Arbeitsschutzsystem ist dagegen erheblich geringer. Zwar wird sich kaum ein Betrieb der Zwangszugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft entziehen können, also etwa der Zugehörigkeit zur IHK oder zur Handwerkskammer. In dem Maße aber, wie bestritten werden kann, dass diese Körperschaften legitimiert sind, auf den betrieblichen Arbeitsschutz Einfluss zu nehmen, in dem Maße werden sie auch irrelevant als Quelle von Evolutionsdruck. Es fehlen ihnen die Macht und die Autorität, die Voraussetzung für den Aufbau dieses Druckes sind. Insofern kann ihnen gegenüber die Kunst des Nichtlernens folgenlos praktiziert werden (Simon 2002).

11

Behördliche Beratung

Dieser Gedanke führt wieder zurück zum staatlichen Arbeitsschutz und zu den Möglichkeiten der Behörde, mit einer Änderung ihrer Operationsweise darauf zu reagieren, dass sie ein Spiel überwachen muss, ohne die Möglichkeit zu haben, dem Spiel mehr als gelegentlich beizuwohnen. Auch die Behörde ist ja ein soziales System, das sich den relevanten Veränderungen in seiner Umwelt anpassen muss, wenn es nicht Gefahr laufen will, wie die Saurier auszustarben (Gensch 2005a).

Nach dem bisher Gesagten besteht die Kernaufgabe der Behörde darin, die bereits mehrfach angesprochene Selbstveränderung in den Betrieben hervorzurufen, sofern sie denn nötig ist. Nur wenn die Selbstveränderung gelingt, besteht die Chance, dass die Betriebe Mängel künftig selbst erkennen und beseitigen. Da die Selbstveränderung – wie bereits dargelegt – kaum mit polizeilichen Mitteln erreichbar ist, wird die Behörde andere Mittel einsetzen müssen. Der Gesetzgeber chiffriert diese anderen Mittel mit dem Begriff der Beratung.

Dieser Begriff ist nun aber recht unscharf und bereits mit Bedeutungen aus anderen Zusammenhängen überladen. Deshalb liegen Missverständnisse darüber nahe, was mit der behördlichen Beratung eigentlich gemeint ist.

Gemeint ist nicht die Beratung, die systemintern ohnehin in Anspruch genommen werden muss, also etwa die Beratung durch Betriebsarzt und FASi. Diese Beratung zielt auf die Gestaltung der Arbeit und auf die Maßnahmen des Arbeitsschutzes. Wenn die Beratung durch die betrieblichen Experten zur Lösung der Probleme nicht ausreicht, muss der Betrieb weitere Experten hinzuziehen (z. B. Sachverständige, Messinstitute). Die behördliche Beratung dagegen zielt auf die Gestaltung des Systems, das wiederum die Arbeit gestaltet, mithin nicht auf die durch das System zu lösenden Probleme, sondern auf die Probleme, die das System damit hat, seine Probleme zu lösen.

Was für die behördliche Beobachtung gilt, gilt auch für die behördliche Beratung: Beidem liegen Unterscheidungen zugrunde, die nicht die Unterscheidungen sind, die der Betrieb im Arbeitsschutz anwendet. So kann das betriebliche Arbeitsschutzsystem nicht sinnvoll mit der Unterscheidung „menschengerecht/nicht menschengerecht“ beobachtet werden, sondern nur mit der Unterscheidung „wendet die Unterscheidung ‚menschengerecht/nicht menschengerecht‘ richtig an oder nicht“. Die behördliche Beobachtung ist somit eine Beobachtung zweiter Ordnung.

Behördliche Beratung kann dann als das auf eine Beobachtung zweiter Ordnung gestützte Verfahren der Einflussnahme auf das betriebliche System des Arbeitsschutzes gelten. Die Beratung kann deshalb auch nicht losgelöst werden von der Überwachung. Erst die Überwachung im Sinne der Kontrolle des erreichten Arbeitsschutzstandards (Umstände der Arbeit und Maßnahmen) macht erkennbar, inwieweit das betriebliche System die Arbeitsschutzprobleme tatsächlich löst. Erst die Überwachung im Sinne der Kontrolle der organisatorischen Vorkehrungen lässt Erklärungen für dessen eventuelles Versagen zu. Und erst auf dieser Grundlage (der Beschreibung sowie der Erklärung) kann zielgerichtet auf das System eingewirkt werden.

12 Überwachen von Problemlösungen

Im Regelfall ist die Beratung auf das Erklären der Funktion jener organisatorischen Vorkehrungen gerichtet, die dem Betrieb als Versatzstücke vom Gesetzgeber vorgegeben sind (z. B. Gefährdungsbeurteilung durchführen, Betriebsarzt bestellen, die Beschäftigten unterweisen). Warum aber soll die Unterweisung durchgeführt, die Bestellung eines Betriebsarztes erfolgen oder die Gefährdungsbeurteilung vorgenommen werden?

Um diese Fragen beantworten zu können, muss die Behörde den Versatzstücken zunächst den dinglichen Charakter nehmen. Es geht z. B. nicht um „ein Stück“ Unterweisung, sondern um die Handlung des Unterweisens. Sodann muss nach der Funktion des Unterweisens gefragt werden. Die Frage nach der Funktion einer Handlung ist hier die Frage nach dem Problem, das mit der Handlung gelöst werden soll. Worin besteht – so ist also zu fragen – das Problem, das der Betrieb durch das Unterweisen lösen soll? Steht der Betrieb vor diesem Problem? Wenn ja, wie hat er es bisher gelöst? Und entspricht diese Lösung den Vorstellungen der Behörde von einer adäquaten Problemlösung?

Ein solches funktional ausgerichtetes Vorgehen bricht mit traditionellen behördlichen Praktiken. Ob ein „Stück Unterweisung“ stattgefunden hat, kann im Grunde noch so geprüft werden, wie die Existenz oder Nichtexistenz einer Stolperstelle auf einem Verkehrsweg. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass im einen Fall der Verkehrsweg, im anderen Fall ein „Papier“ (Aufzeichnung über die Unterweisung) in Augenschein genommen wird. Wie aber soll geprüft werden, ob das Problem, um dessen Lösung willen unterwiesen werden soll, tatsächlich gelöst ist?

Auch auf der Interventionsseite kann nicht mehr nach dem Muster vorgegangen werden, das sich beim Beseitigen lassen von Stolperstellen bewährt hat. Hat ein Betrieb etwa die Gefährdungsbeurteilung mit unrichtigem Ergebnis durchgeführt, so hilft es wenig, wenn er aufgefordert wird, die Gefährdungsbeurteilung zu wiederholen. Vielmehr muss ihm gesagt werden, was er falsch gemacht hat, bzw. wie es richtig ist. Es geht also nicht darum, dass irgendetwas

irgendwie gemacht wird, sondern dass das Richtige richtig gemacht wird. Dies gilt auch und insbesondere für den Fall, dass das Erforderliche angeordnet werden muss: Wenn der Gesetzgeber unbestimmt gelassen hat, was genau zu tun ist, so muss die behördliche Forderung ja gerade diese Unbestimmtheit beseitigen.

Das Ziel der intervenierenden Beratung ist erreicht, wenn der Arbeitgeber die Vorstellungen des Gesetzgebers vom betrieblichen Arbeitsschutz übernommen hat und den Vorstellungen entsprechend handelt. Hierzu müssen jedoch zunächst die Widerstände gegenüber den Organisationsvorschriften überwunden werden. Sodann muss die Auseinandersetzung über Gegenstandsbereich und Leitunterscheidungen, Strukturen, Prozesse und Programme geführt werden, und zwar in der Sprache der Betriebe und ausgehend von den tatsächlichen Problemen des jeweiligen Betriebes.

Dies ist nur leistbar, wenn die Behörde strikt eine Position außerhalb des betrieblichen Systems einnimmt, also ein Teil seiner äußeren Umwelt bleibt. Sie muss deshalb die weit verbreitete Erwartung von der Behörde als einem Dienstleister enttäuschen, der den Betrieben an ihrer Statt die Arbeitsschutzmängel identifiziert und die Lösung gleich noch frei Haus liefert. Diese Enttäuschung mag einer der Gründe für eine neue Aggressivität sein, die den Behördenmitarbeitern und -mitarbeiterinnen in vielen Betrieben entgegenschlägt, wenn sie die Rolle des Beobachters zweiter Ordnung einnehmen.

Um ihre Kernaufgabe, das betriebliche System zu aktivieren und im Sinne einer Selbstveränderung zu beeinflussen, erfüllen zu können, muss die Behörde jedoch ein *relevanter* Teil der Umwelt des Betriebes bleiben. Dies hat mindestens drei Voraussetzungen: ein Mindestmaß an Kontrollichte, eine Methodik, mit der Selbstveränderung in den Betrieben auch tatsächlich hervorgerufen werden kann, und die Möglichkeit, dem regelwidrig operierenden Betrieb „weh zu tun“. Das Erste und Zweite ist eine Frage der personellen Ressource, das Dritte eine Frage der Befugnis. Schwinden die Ressourcen bei gleich bleibenden Befugnissen, behält die Behörde zwar ihre Macht, verliert aber ihre Autorität (Sennett 2005).

13

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die behördliche Überwachung und Beratung heute nötiger ist denn je. Die meisten Betriebe verstehen die Vorstellungen des Gesetzgebers vom betrieblichen Arbeitsschutz als einem selbstständig und eigenverantwortlich operierenden System nicht und können sie nicht in die betriebliche Praxis umsetzen. Der Wegfall konkreter Vorgaben zu dinglichen Zuständen und

Beschaffenheiten und ihr Ersatz durch allgemeine Ziele und Organisationsregeln führt meist noch nicht zum spontanen Entstehen der erwünschten Problemlösungsfähigkeit.

Wenn sich die Betriebe aber auf die noch verbliebenen konkreten Vorgaben zurückziehen, praktizieren sie damit lediglich einen entstellten, rudimentären Arbeitsschutz. Die Folge ist, dass sich der Arbeitsschutzstandard verschlechtert, nicht verbessert. Die unverständenen Organisationsvorschriften werden im besten Falle formal umgesetzt und als ein weiterer Beleg für die unsinnigen bürokratischen

Hemmnisse angesehen, mit denen den Betrieben das Leben schwer gemacht wird.

Bei dieser Lage kann die Verschlechterung der Arbeitsschutzstandards in den Betrieben nur dadurch aufgehalten werden, dass der Staat seiner Gewährleistungsverantwortung gerecht wird. Dies kann jedoch nicht dadurch geschehen, dass die Arbeitsschutzbehörden abgebaut oder zerschlagen werden. Vielmehr müssen die Behörden von ihrem äußeren Rahmen her arbeitsfähig gehalten werden. Ihre Operationsweise müssen sie selbst den Anforderungen anpassen, die das Beobachten und Beeinflussen sozialer Systeme stellt.

LITERATUR

Gensch, R. W. (2001): Sind die Betriebe mit der Gefährdungsbeurteilung überfordert? Rollenverständnis und Aufgabenspektrum der Akteure; in: BAuA (Hrsg.), Gefährdungsbeurteilung in Klein- und Kleinstbetrieben, Bremerhaven, S. 19–31

Gensch, R. W. (2003): Von Arbeitsschutz und betrieblichem Gesundheitsmanagement: – Entwicklung, Grundlagen, Konzepte; in: IG Metall (Hrsg.), Betriebliches Gesundheitsmanagement – Herausforderung für den Betriebsarzt, Frankfurt, S. 9–20

Gensch, R. W. (2003a): Deregulierung im Arbeitsschutz – Bankrotterklärung der ökonomischen Vernunft; in: Arbeit & Ökologiebriefe 12, S. 34–37

Gensch, R. W. (2004): Ist der Arbeitsschutz noch zu retten? Widersprüche und Folgen von Deregulierung; in: Arbeit & Ökologiebriefe 8/9, S. 33–36

Gensch, R. W. (2005): Der Beitrag der Arbeitsschutzbehörde zum Infektionsschutz; in: Hofmann, F. (Hrsg.), Handbuch der Infektionskrankheiten, Landsberg, S. 1–21

Gensch, R. W. (2005a): Stirbt die Arbeitsmedizin, sterben die Arbeitsmediziner aus?; in: Hofmann, F./Reschauer, G./Stößel, U. (Hrsg.), Arbeitsmedizin im Gesundheitsdienst, Freiburg, S. 28–38

Kuhn, J. (2004): Systemwechsel im Arbeitsschutz: Erst denken, dann handeln!; in: Arbeit & Ökologiebriefe 7, S. 29–30

Luhmann, N. (1974): Sinn als Grundbegriff der Soziologie; in: Habermas, J./Luhmann, N., Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Frankfurt, S. 25–100

Schäfer, H.-B. (2002): Direktiven und Standards aus rechtsökonomischer Sicht; in: Weise, P. et al. (Hrsg.), Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 18, Marburg, S. 97–107

Sennett, R. (2005): Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin, S. 143ff.

Simon, F. B. (2002): Die Kunst, nicht zu lernen, Heidelberg, S. 145

Willke, H. (1999): Systemtheorie II: Interventionstheorie, Stuttgart