



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz  
Amt für Arbeitsschutz

# ARBEITSSCHUTZ IN HAMBURG



WIR WOLLEN

GESUNDE ARBEIT

IN HAMBURG

# **Arbeitsschutz in Hamburg**



**Freie und Hansestadt Hamburg**

**Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz**

**Amt für Arbeitsschutz**

# Inhalt

	Vorwort .....	4
1	Bereit für die Zukunft..... Wirksamer Arbeitsschutz in einer sich wandelnden Gesellschaft	6
2	Aufsicht - Beratung - Systemüberwachung..... Das Hamburger Arbeitsschutzmodell	12
3	Ein starkes Team! .....	20
	Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung gehören zusammen	

4	Fakten für Akten oder Daten für Taten ? .....	28
	Gefährdungsbeurteilung - Mehr Bürokratie oder Chance für die Betriebe?	
5	Moderne Zeiten - andere Belastungen.....	34
	Psychische Belastungen am Arbeitsplatz - Eine Aufgabe für den Arbeitsschutz und die Gefährdungsbeurteilung	
6	Ist sicher noch sicher? .....	40
	Mögliche Konsequenzen von EU-Recht und Deregulierung im Bereich Anlagensicherheit	
7	Arbeit - Haushalt - Freizeit .....	48
	Wege zu einem ganzheitlichen Verbraucherschutz	
	Impressum.....	letzte Umschlagseite innen

# Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,  
Ich freue mich, Ihnen unseren Bericht über den Arbeitsschutz in Hamburg vorstellen zu können. Im Zuge der Diskussion um die Verwaltungsreform und den "schlanken Staat" haben sich auch die Schwerpunkte des Amtes für Arbeitsschutz verändert. Die Neubestimmung der konzeptionellen und organisatorischen Grundlagen des Arbeitsschutzes in Hamburg möchten wir mit unserem Bericht, insbesondere Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Wirtschaft, Gewerkschaften, Medien und Öffentlichkeit vorstellen. Mir erscheint es angesichts der gravierenden Veränderungen in

der Arbeitswelt mit den weitreichenden Folgen für das Belastungsspektrum und die Gesundheit der Beschäftigten dringlicher denn je, für den Arbeitsschutz zu werben. Eigentlich wissen wir es: nur gesunde und motivierte Mitarbeiter sind die "wirkliche Goldgrube" für jedes Unternehmen und alle können für dieses Ziel einen Beitrag leisten.

Wie sieht der Beitrag des Amtes für Arbeitsschutz in Hamburg aus und für wen ist er wichtig? Wie hat sich die Arbeit des Amtes auf die Veränderungen in der Arbeitswelt eingestellt, wie bereitet es sich auf neue Entwicklun-

gen vor, welche Strategien werden verfolgt und welche inhaltlichen Schwerpunkte setzen wir zur Zeit? Diese Fragen wollen wir mit unserem Bericht beantworten. Bei weitergehendem Interesse können Sie selbstverständlich ebenso wie die Fachwelt und insbesondere die Kolleginnen und Kollegen in den anderen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union weiterhin Statistiken, Fachinformationen und Arbeitsberichte des Amtes für Arbeitsschutz aktuell aus dem Internet abrufen (<http://www.hamburg.de/bags/arbeitschutz>).

Informieren, motivieren, aktivieren und vernetzen sind Begriffe, mit denen die Ziele des Amtes für Arbeitsschutz in Hamburg zu Beginn des neuen Jahrtausends eng verbunden sind. Die "Anordnung" des Amtes bleibt letztes Instrument, wenn die anderen Wege nicht zum Ziel führen. Kompetente "Hilfe zur Selbsthilfe" ist unser Angebot an die Betriebe, um sie bei der Erfüllung ihrer Verantwortung für den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu unterstützen. Mit dem flexiblen Einsatz unterschiedlicher Elemente des Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung kann in enger Kooperation mit den Beteiligten ein wirksamer Arbeitsschutz für die Beschäftigten gewährleistet werden. Kleinere und mittlere Unternehmen müssen dabei besonders unterstützt werden, denn strukturell bedingt sind ihre Ausgangsvoraussetzungen deutlich schlechter als die von Großbetrieben.

Mein Plädoyer richtet sich allerdings nicht auf die Initiierung kurzfristiger Maßnahmen und Aktionen, sondern auf den Anstoß langfristiger Prozesse in den Betrieben, um eine noch wirksamere und vor allem nachhaltigere Verbesserung des Arbeitsschutzes zu



erreichen. Dies bedeutet auch, dass Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung zu einem wichtigen Unternehmensziel werden und als integraler Bestandteil moderner Unternehmensstrukturen verstanden werden müssen. Die Beteiligung der Beschäftigten als Expertinnen und Experten für ihre Arbeitsbedingungen ist in diesem Prozess genauso wichtig und notwendig wie das Engagement der inner- und außerbetrieblichen Spezialistinnen und Spezialisten im Arbeits- und Gesundheitsschutz; denn nur gesunde und motivierte Beschäftigte tragen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes bei.

Die derzeitigen Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung machen es notwendig, auch neue Strategien und Konzepte zu entwickeln, die nicht nur einen wirksamen Arbeitsschutz gewährleisten, sondern darüber hinaus alle Entscheidungsträger stärker einbinden; denn ich wünsche mir, dass unser Ziel "Gesunde Arbeit in Hamburg" immer mehr Mitsreiter findet.

Für den engagierten Beitrag der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes für Arbeitsschutz zu einem wirksamen und nachhaltigen Arbeitsschutz und für die Flexibilität, den immer neuen Herausforderungen zu begegnen, möchte ich mich an dieser Stelle bedanken .

A handwritten signature in black ink that reads "Karin Roth".

Karin Roth  
Senatorin für Arbeit, Gesundheit  
und Soziales

# BEREIT FÜR DIE ZUKUNFT

## Wirksamer Arbeitsschutz in einer sich wandelnden Gesellschaft



Die Veränderungen in der Arbeitswelt und der hieraus resultierende Wandel der Gesundheitsbelastungen verlangt von den Arbeitsschutzbehörden in Deutschland und so auch in Hamburg eine neue Standortbestimmung und Überprüfung bisheriger Arbeitsschutzkonzepte und hierauf aufbauend eine Neubestimmung der Arbeitsweisen und Organisationsformen. Ein wirksamer Arbeitsschutz muss flexibel auf die Veränderungen in der Arbeitswelt reagieren können. Er muss darüber hinaus die unterschiedlichen Konzepte und Methoden nutzen, um passgenaue Lösungen für die vielfältigen Probleme und Situationen in der Arbeitswelt zu ermöglichen.

## Strukturwandel der Arbeitswelt

In den letzten dreißig Jahren hat sich Hamburg von einem Wirtschaftsstandort, der dominiert war vom Hafen, also von Schifffahrt, Schiffbau und Handel, zu einem deutschen Dienstleistungs- und Handelszentrum entwickelt. Hamburg ist heute – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – die reichste Region der Europäischen Union. Industrielle Arbeitsplätze sind quantitativ betrachtet heute von geringerer Bedeutung. Die Ausweitung des tertiären Sektors der Wirtschaft zeigt sich an dem hohen Anteil von Beschäftigten im Dienstleistungsbereich und Handel. Dort arbeiten rund drei Viertel aller Beschäftigten.

Die Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen, die zentrale Rolle von Informationstechnologien für alle Bereiche des Wirtschaftslebens sowie der Einsatz vielfältiger Kommunikationsmedien verlangt neue Arbeitsweisen im Arbeitsschutz. Die Anpassung von Unternehmen an das Marktgeschehen bestimmt im Wesentlichen die Veränderungsprozesse in der Arbeitswelt. Der globale Konkurrenzkampf



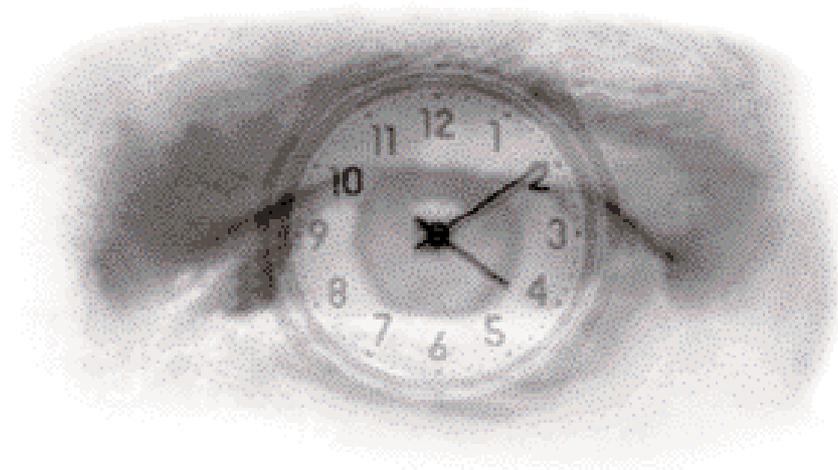
prägt die Managementstrategien. Deregulierung und Europäisierung im Arbeitsschutzrecht wirken sich auf alle Bereiche des Arbeitslebens aus. Dabei werden zunehmend traditionelle Bindungen an zeitliche, örtliche, rechtliche und soziale Strukturen in Frage gestellt.

In diesem Prozess werden eine Reihe von Tendenzen weiter verstärkt, die erhebliche Auswirkungen auf das Belastungsgeschehen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben: Die zunehmende Auflösung von Normalarbeitsverhältnissen, der Anstieg ungesicherter befristeter Arbeitsverhältnisse, steigende Anforderungen an die zeitliche und örtliche Flexibilität, ständige Verfügbarkeit, erhöhter Leistungsdruck, immer komplexere Qualitätsanforderungen, mehr Eigen-

verantwortung für den Erwerb und Erhalt beruflicher Qualifikationen sowie Ausweitung von Nacht-, Schicht- und Wochenendarbeit sind nur einige Beispiele für den stetigen Wandel der Arbeitswelt. Die Folgen für die Beschäftigten sind vergleichbar mit den gravierenden Auswirkungen der Industrialisierung. Die Grenzen zwischen Arbeitswelt und Nichtarbeitswelt, zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit beginnen zu verschwimmen. Die Internationalisierung der Unternehmen erfordert zwingend die Internationalisierung des Arbeitsschutzes – auch und gerade bei den Arbeitsschutzbehörden.

## Modernisierung des Arbeitsschutzes

Die Umwandlung unserer Gesellschaft in eine Dienstleistungs- und Kommunikationsgesellschaft hat auch die Ansprüche der Bürger an staatliche Verwaltung verändert. Staatliche Aufsicht und Kontrolle, Verordnungen und Anordnungen werden hinterfragt und nicht ohne weiteres akzeptiert. Die Entwicklung der Gerichtsverfahren, in denen staatliches Handeln



überprüft wird, spricht eine deutliche Sprache. Bürger wollen heute sachgerecht und kompetent informiert und beraten werden, sie erwarten als Bürger und Kunden akzeptiert zu werden. Ein weiterer Unterschied zur Situation noch in den 70er und 80er Jahren ist, dass eine solche Art der Aufgabenwahrnehmung aktiv von Bürgerinnen und Bürgern eingefordert wird. Dieses gilt für alle Lebensbereiche und so auch für den Arbeitsschutz. Der Gewerbeaufsichtsbeamte von heute muss stärker als früher motivieren, überzeugen und Lösungen für Probleme anbieten können.

Unbestritten ist, dass der Arbeitsschutz in der Vergangenheit zur Verringerung von Arbeitsunfällen und zur Prävention von Berufskrankheiten geführt und damit entscheidend zur Verbesserung der Gesundheit am Arbeitsplatz beigetragen hat. Dennoch reichen seine Instrumente und Methoden offensichtlich nicht mehr, um dem breiten Spektrum der Probleme in der Arbeitswelt

des 21. Jahrhunderts zu begegnen. In einer Dienstleistungsmetropole und Medienstadt wie Hamburg sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer immer häufiger von psychomentalen und psychosozialen Belastungen betroffen, die vorwiegend aus Arbeitsorganisation und Arbeitsinhalt resultieren. Hohes Arbeitstempo, zunehmende Arbeitsverdichtung, ständige Verfügbarkeit, Angst vor Arbeitsplatzverlust, Zeitdruck, hohe Verantwortung und Konflikte am Arbeitsplatz sind nur einige Stichworte für die sogenannten "modernen" Belastungen. Ihnen kann mit dem traditionellen Instrumentarium des Arbeitsschutzes allein kaum begegnet werden.

Mit diesen hier nur kurz skizzierten Entwicklungen hat sich die Hamburger Arbeitsschutzbehörde seit einigen Jahren intensiv auseinandergesetzt und einen umfassenden Reformprozess eingeleitet. Für einen wirksamen Arbeitsschutz sind grundlegende Bedingungen:

- Die Nutzung unterschiedlicher Instrumente, Methoden und Verfahren, damit Lösungen für die vielfältigen Probleme in der Arbeitswelt gefunden werden können.
- Die Zusammenarbeit aller betrieblichen und überbetrieblichen Einrichtungen des gesundheitlichen Arbeitnehmerschutzes.
- Die Verbreitung von Problemlösungen - "best practices" - durch aktive, fachbezogene Öffentlichkeitsarbeit.

### Neue Konzepte und Methoden für einen modernen Arbeitsschutz nutzen

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz muss alle Möglichkeiten nutzen, um seine Ziele "Gesundheit und Sicherheit im Betrieb" zu erreichen. Dafür ist eine Neuorientierung des Arbeitsschutzes in Gesetzgebung und Praxis erforderlich geworden. In der Gesetzgebung kommt sie durch die EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (Richtlinie des Rates 89/391/EWG) zum Ausdruck. Der europaweit gesetzte Rahmen wurde durch das Arbeitsschutzgesetz von 1996 in deutsches Recht

umgesetzt. Zum ersten Mal wird dort ein moderner Arbeitsschutzbegriff verwendet, der die Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren umfasst und auch Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung von Arbeitsbedingungen einschließt. Dadurch hat sich nicht nur der Auftrag für die Unternehmen ausgedehnt, auch für den staatlichen Arbeitsschutz wurde der Handlungsrahmen erweitert.

### Hilfe zur Selbsthilfe durch Beratung

Das zentrale Instrument staatlichen Arbeitsschutzes, die Anordnung, kann in Bezug auf die Sicherheit technischer Anlagen erfolgreich sein, muss aber zum Beispiel angesichts eines schlechten Betriebsklimas versagen. Gute soziale Beziehungen im Betrieb, Vermeidung von Über- und Unterforderungen bei der Arbeit oder ein abwechslungsreiches Aufgabenspektrum lassen sich nicht verordnen; sie müssen im Betrieb entwickelt und gelebt werden. Nicht die vordergründige Kontrolle der Einhaltung vorgeschriebener Regeln, sondern die Befähigung

der Unternehmer und der Arbeitnehmer in Eigenverantwortung und -initiative Arbeitsschutz im Betrieb erfolgreich umzusetzen, wird zunehmend erste Priorität des Arbeitsschutzes in Hamburg. Dies zeigt auch das neue Arbeitsschutzkonzept des Amtes.

### Von der Einzelkontrolle zur Systemüberwachung

Das Amt für Arbeitsschutz hat vor dem Hintergrund veränderter Anforderungen eine neue Arbeitsschutzkonzeption entwickelt: "Aufsicht - Beratung - Systemüberwachung" (siehe den gleichlautenden Beitrag in dieser Publikation).

Bis vor wenigen Jahren war die Betriebsbesichtigung das traditionelle Mittel zur Durchsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes. Dabei wurde im Wesentlichen die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften überprüft. Angesichts der Vielzahl von Betrieben und gesetzlichen Vorschriften bei immer knapper werdenden Ressourcen mussten Maßnahmen ergriffen werden, die weiterhin eine effektive und individuelle Betreuung von Betrieben

gewährleisten können. Die Einzelüberwachung von Betrieben, soweit auch in Zukunft notwendig, erfordert eine klare Priorisierung nach Gefährdungspotenzialen. Insbesondere bei den kleinen und mittleren Unternehmen setzt das Amt für Arbeitsschutz auf Formen überbetrieblicher Aufsicht, zum Beispiel durch Branchenprojekte. Die Beratung in allen Fragen des Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung und die Überwachung des Arbeitsschutzsystems in den Unternehmen ergänzen den „Instrumentenkoffer“ des Arbeitsschutzes in Hamburg. Bei der "Systemüberwachung" wird die Einbindung des Arbeitsschutzes in die vorhandene betriebliche Aufbau- und Ablauforganisation geprüft. Die Unternehmen erhalten dadurch Hinweise auf Möglichkeiten, ihren Arbeits- und Gesundheitsschutz zu optimieren.

Mit der Systemüberwachung folgt das Amt für Arbeitsschutz modernen Managementsystemen, denn die Integration des Arbeit- und Gesundheitsschutzes in die Struktur eines Unternehmens gilt als wesentliche Bedingung für einen wirksamen Arbeitsschutz und nachhaltige Erfolge. Dies



Beschäftigte diskutieren über ihre Arbeitsbedingungen

## Beurteilung von Gefährdungen - Motor für die Prävention

Ein erster Schritt, um Ansatzpunkte für notwendige Veränderungen von Arbeitsbedingungen auszumachen, ist eine Bestandsaufnahme im Betrieb. Die Gefährdungsbeurteilung (siehe Beiträge: Fakten für Akten oder Daten für Taten? und Moderne Zeiten - andere Belastungen), die das Arbeitsschutzgesetz für alle Unternehmen vorschreibt, eröffnet die Möglichkeit einer systematischen betrieblichen Problemanalyse und der Prioritätensetzung als Ausgangspunkt für die Gestaltung der betrieblichen Arbeitsbedingungen. Zu den sogenannten Gefährdungen gehören dabei nicht nur die klassischen Belastungen wie Lärm, Staub, Zugluft oder schwere körperliche Arbeit. Die psychischen Belastungen, dies zeigt sich in repräsentativen Befragungen und vielen Forschungsergebnissen, sind nicht nur auf dem Vormarsch, sie zählen schon heute für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den Hauptbelastungsfaktoren. Deshalb ist es dringend erforderlich, dass sie bei der Beurteilung von Gefährdungen stärker in das Blickfeld geraten. Zur Unterstützung

gilt auch für die betriebliche Gesundheitsförderung. Betriebe, die Arbeits- und Gesundheitsschutz in vorbildlicher Weise erfüllen, können vom Amt für Arbeitsschutz eine "Arbeitsschutz-erkennung" erhalten.

### Moderne Unternehmen fördern die Gesundheit ihrer Beschäftigten

Das Konzept der betrieblichen Gesundheitsförderung bietet Unternehmen die Möglichkeit einer beteiligungsorientierten Gestaltung menschengerechter Arbeit (siehe Beitrag: Ein starkes Team!). Erfahrungen aus Betrieben zeigen: Nur wenn Veränderungen gemeinsam mit den Beschäftigten geplant und umgesetzt werden,

können sie erfolgreich sein. Im zunehmenden Wettbewerb sind Unternehmen immer stärker auf gesunde und motivierte Mitarbeiter angewiesen. Sie sind ein Garant für die Herstellung qualitativ guter Produkte und Dienstleistungen. Sie können mit den gestiegenen Anforderungen beispielsweise an Qualifikation und Flexibilität besser Schritt halten und sie setzen sich für "ihr" Unternehmen ein. Betriebe zu motivieren, in die Gesundheit ihrer Beschäftigten zu investieren, über Instrumente betrieblicher Gesundheitsförderung zu informieren, Hilfestellung bei der Initiierung betrieblicher Gesundheitsförderung zu geben und solche Prozesse unterstützend zu begleiten, wird zukünftig zu den Aufgaben des Amtes für Arbeitsschutz gehören.

von Betrieben bei der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen hat das Amt für Arbeitsschutz ein Beratungsmodell entwickelt (siehe Beitrag: Moderne Zeiten - andere Belastungen).

### Technische Anlagensicherheit in Zeiten der Europäischen Union

Dienstleistungs- und Kundenorientierung verlangen nach einer ganzheitlichen Betrachtung menschlicher Gesundheit. Globalisierung und Internationalisierung der Wirtschaft verlangen auch globale Strategien zur Sicherung der Gesundheit vor Risiken des persönlichen Verhaltens oder der Arbeits- und Umwelt. Dies wird angesichts der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes um so deutlicher. Der freie Warenverkehr zwischen den Ländern der EU, die Beseitigung von Handelshemmnissen durch die Angleichung von Rechtsvorschriften und die Festlegung grundlegender Sicherheitsanforderungen, die für alle EU-Länder gelten, haben den Bürgern unzweifelhaft viele Vorteile gebracht. Mögliche Konsequenz dieser Harmonisierung ist eine Senkung von Sicherheitsstan-



dards in Ländern, in denen das Niveau vorher höher war. Das Amt für Arbeitsschutz verfolgt das Ziel, die Beeinträchtigung des Sicherheitsniveaus so gering wie möglich zu halten, damit Beschäftigte und Anwohner in der Nähe technischer Anlagen in Zukunft nicht stärker gefährdet werden als bisher (siehe Beitrag: Ist sicher noch sicher?).

### Marktüberwachung: Arbeitsschutz ist ein Teil gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Dem Einzug von Technik in alle Lebensbereiche ist es geschuldet, dass Konzepte und Methoden verbessert werden müssen, die die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Benutzung technischer Produkte, Arbeitsmittel und Anlagen gewährleisten können. Ein wesentliches Instrument dazu ist die soge-

nannte Marktüberwachung (siehe Beitrag: Arbeit - Haushalt - Freizeit). Das Ziel besteht darin, Konsumenten vor der unsachgemäßen Benutzung und vor sicherheitstechnisch mangelhaften Geräten zu schützen. Marktüberwachung soll gewährleisten, dass dem Verbraucher nur sichere Produkte zur Nutzung überlassen werden. Wer sich vergegenwärtigt, dass allein in Deutschland etwa 250 Millionen elektrotechnische Produkte auf dem Markt sind, jährlich einige Tausend hinzukommen, wiederum andere vom Markt genommen werden, wird verstehen, dass eine zielgerichtete Marktüberwachung nicht darin bestehen kann, jedes einzelne Produkt daraufhin zu kontrollieren, ob es den geltenden Sicherheitsanforderungen entspricht. Nur ein arbeitsteiliges Vorgehen der zuständigen Marktüberwachungsbehörden der Länder und gemeinsame abgestimmte Strategien, können eine effektive Marktüberwachung gewährleisten. Konzepte und Aktivitäten zu einer verbesserten Marktaufsicht in Deutschland sind vor diesem Hintergrund von den Arbeitsschutzbehörden der Länder, so auch von Hamburg, entwickelt worden.

# AUFSICHT - BERATUNG - SYSTEMÜBERWACHUNG

## Das Hamburger Arbeitsschutzmodell



Der Strukturwandel in der Arbeitswelt und die in diesem Zusammenhang veränderten Arbeitsbedingungen und Arbeitsbelastungen der Beschäftigten hat auch für den Arbeits- und Gesundheitsschutz neue Schwerpunkte gesetzt. Die Hamburger Antwort auf die weitreichenden Veränderungsprozesse ist ein neues Arbeitsschutzmodell. Überbetriebliche Formen der Aufsicht, gesundheitsorientierte Beratung und die Überwachung des betrieblichen Arbeitsschutzsystems sind die drei wesentlichen Bausteine eines modernisierten staatlichen Arbeitsschutzes in Hamburg. Damit wird die Betriebsbesichtigung als traditionelles Mittel zur Durchsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzes um neue Arbeitsschutzstrategien ergänzt. Im Vordergrund des staatlichen Arbeitsschutzes steht heute nicht mehr die Kontrolle der Einhaltung vorgeschriebener gesetzlicher Regeln. Ein effektiver Arbeitsschutz muss Unternehmer und Arbeitnehmer dabei unterstützen, in Eigenverantwortung und – initiative Arbeitsschutz im Betrieb erfolgreich umzusetzen. Die staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen werden in diesem Prozess Initiator, Moderator und Koordinator.

## Neuorientierung der staatlichen Aufsicht

Die sozialen, rechtlichen und ökonomischen Veränderungen der letzten Jahre fordern auch Veränderungen der Handlungsstrategien des staatlichen Arbeitsschutzes. Damit hat das Amt für Arbeitsschutz bereits Anfang der neunziger Jahre begonnen. Vier wesentliche Entwicklungen wurden in diesem kontinuierlichen Veränderungsprozess berücksichtigt: der wirtschaftliche Strukturwandel mit seinen weitreichenden Folgen für das Belastungsspektrum der Beschäftigten, das Arbeitsschutzgesetz von 1996 mit seinem modernen und ganzheitlichen Arbeitsschutzbegriff, das gestiegene Gesundheitsbewusstsein in der Bevölkerung und die wachsenden Ansprüche der Bürger an staatliche Verwaltung.

Die Richtung für die Veränderung der Handlungsstrategien der Gewerbeaufsicht wird im Beschluss der 73. Arbeits- und Sozialminister Konferenz im November 1996 deutlich. Die Kernaussage dieses Beschlusses lautet: "Nicht mehr die eher ineffiziente Einzelüberwachung darf die künftige



Arbeitsweise der Arbeitsschutzverwaltung bestimmen, sondern vielmehr die Systemüberwachung, die Kontrolle des Arbeitsschutzmanagementsystems und die gesundheitsorientierte Beratung. (...) Beratung, Kooperation sowie Initiierung beteiligungsorientierter Prozesse stehen somit vor der Sanktion."

Den staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen werden damit neben der Aufsichtsfunktion verstärkt Aufgaben als Initiator, Moderator und Koordinator zugewiesen. Ziel eines modernen staatlichen Arbeitsschutzes muss es sein, Arbeitgeber und Arbeitnehmer für den Arbeitsschutz zu sensibilisieren, durch fachkompetente Beratung

zu überzeugen und mit "guten Beispielen" aus der Praxis die Umsetzung von Maßnahmen zu motivieren. Anordnungen sind nur da angebracht, wo akute Gefahren abgewehrt werden müssen oder die Einsicht in notwendige Schutzmaßnahmen fehlt. Die unterschiedlichen Instrumente des Arbeitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung (siehe Beitrag: Ein starkes Team!) stehen als Bausteine eines wirksamen Arbeitsschutzes nebeneinander und werden situationsabhängig eingesetzt. Sie erweitern das Aktions- und Handlungsspektrum des Arbeitsschutzes und ermöglichen passgenaue Lösungen für unterschiedliche Probleme und Situationen in der Arbeitswelt.

## Eckpunkte des Hamburger Arbeitsschutzmodells ABS

Die Hamburger Antwort auf die veränderten Rahmenbedingungen ist das "Hamburger Arbeitsschutzmodell (ABS)". Es berücksichtigt den erweiterten Ansatz des Arbeitsschutzgesetzes ebenso wie die Forderungen nach verstärkter Öffentlichkeitsarbeit, Bürgernähe und die Einbeziehung des Ziels einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes Hamburg durch einen präventiv ausgerichteten Arbeitsschutz. Das neue Arbeitsschutzmodell soll insbesondere der Problematik von kleinen und mittleren Unternehmen mehr Aufmerksamkeit widmen als auch flexibel auf neue Anforderungen, wie zum Beispiel den Verbraucherschutz und neuartige Regelungen zum Umgang mit biologischen Arbeitsstoffen, reagieren können.

Die Grundzüge des neuen Arbeitsschutzmodells lassen sich in folgenden Eckpunkten zusammenfassen:

- Ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufsicht, Beratung und Systemüberwachung, das heißt:

alle drei Elemente werden für einen zielgerichteten Arbeitsschutz in den Betrieben eingesetzt.

- Gefährdungsbezogene Einteilung der Betriebe in 3 Kategorien, um eine an den Gefährdungspotenzialen orientierte Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.
- Branchenbezogene Organisationsform der Aufsichtsbehörde (mit Sonderreferaten für Spezialbereiche wie z.B. Gentechnik, Sprengstoff und Strahlenschutz), damit Unternehmen kompetente Ansprechpartner für branchentypische Probleme haben.
- Aufsicht in Betrieben der größten Gefährdungskategorie in Form einer Systemüberwachung, weil die Einbindung des Arbeitsschutzes in die betriebliche Organisation von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Arbeitsschutzes ist.
- Branchenbezogene Aufsicht in den kleinen und mittleren Unternehmen. Durchführung von Branchenprojekten unter Beteiligung der betroffenen Kooperationspartner, so dass Erkenntnisse auf die Branche übertragen werden können.

- Kooperation mit den für den Arbeitnehmerschutz relevanten Organisationen wie Berufsgenossenschaften, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Innungen, denn nur gemeinsam mit anderen verantwortlichen Akteuren können Erfolge im Arbeits- und Gesundheitsschutz erzielt werden.
- Umfangreiche gesundheitsorientierte Beratungs- und Informationsaktivitäten zu allen Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, einschließlich der betrieblichen Gesundheitsförderung.

Auf die zentralen Inhalte des Modells Aufsicht, Beratung und Systemüberwachung wird im Folgenden eingegangen.

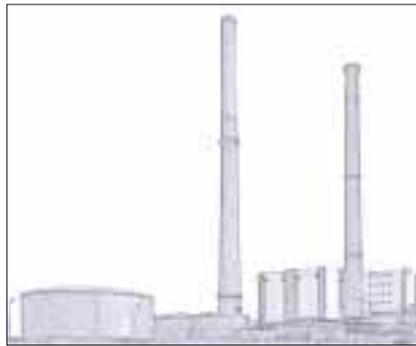
### Aufsicht

Aufsichtsbehörden sind nicht in der Lage, eine lückenlose Aufsicht bei allen Betrieben durchzuführen. Dies ist im Übrigen auch nicht gewollt. Damit die Aufsicht auf der anderen Seite nicht nach dem "Gießkannenprinzip" erfolgt, muss eine an Gefährdungspotenzialen orientierte Aufgabenwahr-

## Einteilung der Betriebe nach Gefährdungspotenzial

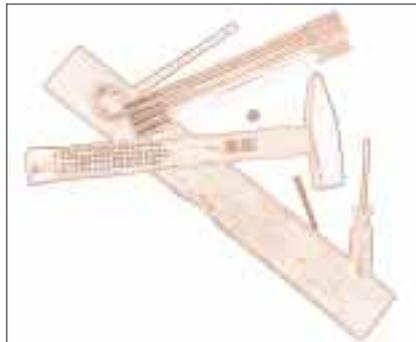
nehmung sichergestellt werden. Dazu sind die Hamburger Betriebe auf Basis einer Betriebsstättendatei in drei Gefährdungskategorien eingeteilt: A, B, C. Diese Einteilung folgt dem Gefährdungspotenzial und der Größe der Betriebe. In der Kategorie A sind die Betriebe mit dem höchsten Gefährdungspotenzial zusammen gefasst. Diese Betriebe werden in regelmäßigen Abständen im Rahmen einer Betriebsinspektion aufgesucht. Die Systemüberwachung (s.u.) kann bei einem positiven Ergebnis dazu führen, dass der Zeitabstand zwischen den Besichtigungen vergrößert wird.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU), vornehmlich aus dem Bereich des Handwerks, und größere Handels- und Dienstleistungsunternehmen sind beim Amt für Arbeitsschutz als Betriebe mit mittlerem Gefährdungspotenzial klassifiziert. Solche Betriebe sind bezüglich Information und Qualifikation von Betriebsleitungen und Mitarbeiter(-vertretungen) anders zu bewerten als Großunternehmen; ihre betrieblichen Möglichkeiten, Arbeitsschutz umzusetzen, sind begrenzt.



### A-Betrieb

- Regelmäßige Betriebsbesichtigung
- Systemüberwachung mit Kontrollliste



### B-Betrieb

- Überwachung in Form von Branchenprojekten



### C-Betrieb

- anlassbezogene Überwachung

Betriebe mit geringem Gefährdungspotenzial werden nur bei konkretem Anlass (Beschwerden oder schwerer Arbeitsunfall) aufgesucht oder in Branchenprojekte mit einbezogen.

Angesichts der Vielzahl Hamburger Betriebe mit meist wenigen Beschäftigten ist eine individuelle und intensive Betreuung einzelner Betriebe durch das Amt für Arbeitsschutz nur in Ausnahmefällen möglich. Deshalb wurden seit 1997 Modelle überbetrieblicher Aufsicht in Form von branchenorientierten Schwerpunkttaktionen systematisch entwickelt. Neben den Organisationen der Betriebe, wie Innungen und Arbeitgeberverbände, Industrie und Kammern sind auch die Berufsgenossenschaften, Krankenkassen, Gewerkschaften und weitere Beteiligte in diese Branchenprojekte eingebunden.

Im Rahmen dieser Projekte werden stichprobenartig Betriebe einer Branche besichtigt, Probleme analysiert und bewertet sowie Maßnahmen zur Problemlösung erarbeitet. Durch die beteiligten Kooperationspartner und durch Öffentlichkeitsarbeit werden die Projektergebnisse in der jeweiligen

Branche verbreitet, damit alle Betriebe von den Ergebnissen profitieren können. Ziel ist es, gemeinsam mit den beteiligten Kooperationspartnern, Aufklärung zu betreiben, Problembewusstsein bei den Arbeitgebern und Arbeitnehmern der Branche zu erzeugen und die Umsetzung von Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu fördern.

## Beratung

Die Gewerbeaufsicht muss in erster Linie überzeugen, motivieren und beraten, damit Unternehmen besser in die Lage versetzt werden, wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutz in ihrem Betrieb durchzuführen. Die Beratung des Unternehmens bei der Lösung von Arbeitsschutzproblemen wurde erst mit dem Arbeitsschutzgesetz von 1996 zum staatlichen Auftrag an die Arbeitsschutzbehörden. Vorher wurden Betriebe zwar auch von Aufsichtsbeamten beraten, sie hatten jedoch keinen Anspruch auf Hilfestellung bei der Lösung von Problemen. Der Auftrag zur Betriebsberatung hat zur Folge, dass Umfang und Spektrum an Beratungsthemen zunehmen werden und die Mitarbei-

## Beispiel Branchenprojekt:

### Reduzierung der Gefährdung von Mauern durch chromatarmer Zement

**Problem:** Schädigungen der Hände durch den Kontakt mit chromathaltigem Zement (sogenannte "Maurerkrätze"). Betroffen sind vor allem Berufsgruppen, die bei der Anmischung und Verarbeitung von Sackware mit dem Zement in Berührung kommen (außer Mauern, z.B. Fliesenleger, Verputzer)

**Kooperation:** Das Amt für Arbeitsschutz forcierte die Kooperation von Gewerkschaften, Berufsgenossenschaften, Herstellern, Händlern sowie Baugewerbe und Bauindustrie.

**Öffentlichkeitsarbeit:** Durch Veröffentlichungen zu dem Thema wird versucht, die Betroffenen zu sensibilisieren und zur Benutzung von Handschuhen bei der Verarbeitung zu bewegen.

**Ergebnis:** Eine bundesweit gültige Branchenvereinbarung zur Reduzierung des Chromatgehaltes in Zement und zementhaltigen Zubereitungen (Sackware). Mit der Branchenvereinbarung und der Sensibilisierung der Beschäftigten wurde das wesentliche Ziel des Projektes, die Gesundheitsgefährdung der Arbeitnehmer zu reduzieren, erreicht.

(Informationen zu den durchgeführten Branchenprojekten des Amtes für Arbeitsschutz erhalten Sie im Internet: <http://www.hamburg.de/bags/arbeitsschutz>)

terinnen und Mitarbeiter hierfür umfassend qualifiziert sein müssen.

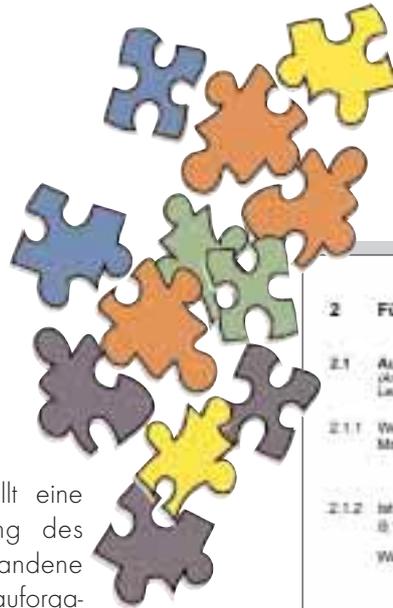
Die Qualifikation der Gewerbeaufsichtsbeamtinnen und -beamten muss weit über das Kennen der gesetzlichen Regelungen hinausgehen. Arbeitsverfahren und branchentypische Techniken müssen bekannt sein. Zudem kommen Fragen des allgemeinen Gesundheitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung als Beratungsschwerpunkte hinzu. Die Verbesserung der fachlichen Qualifikation und die Steigerung sozialer Kompetenz sind daher unverzichtbare Bestandteile des Aus- und Fortbildungskonzeptes des Amtes.

Die in Branchenprojekten und Kooperationsbeziehungen gewonnenen Erkenntnisse tragen zu einer wesentlichen Verbesserung von Arbeitsbedingungen der Beschäftigten bei und führen dazu, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer immer fachkompetenter beraten werden können. Die Beratung des Amtes für Arbeitsschutz ist selbstverständlich kostenlos.

## Systemüberwachung

Die Systemüberwachung stellt eine Überprüfung der Einbindung des Arbeitsschutzes in die vorhandene betriebliche Aufbau- und Ablauforganisation anhand einer Systemkontrollliste dar. Die Kontrolle beinhaltet auch die Überprüfung der Vorschriftenumsetzung im Betrieb, vor allem des Arbeitsschutz- und des Arbeitssicherheitsgesetzes, durch eine stichprobenartige Überprüfung vor Ort. Die Systemüberwachung wird angekündigt, die Systemkontrollliste dem Betrieb vorher übersandt. Dabei wird angestrebt, dass alle Gesprächspartner (Geschäftsleitung, Betriebsrat, Fachkraft für Arbeitssicherheit, Betriebsarzt) die Liste vorher zur Verfügung haben.

Mit Hilfe der Systemkontrollliste werden im Gespräch zum Beispiel die Einbindung des Arbeitsschutzes in die Unternehmensphilosophie, die Delegation von Verantwortung, die Mitarbeiterbeteiligung, die Einbindung der Mitarbeitervertretung in den Arbeitsschutz und das Funktionieren der innerbetrieblichen Arbeitsschutzorganisation ermittelt. Es wird gefragt, wie die Erste Hilfe organisiert ist, wie Prä-



Ausschnitt aus der Systemkontrollliste

**2 Führungssystem im Arbeitsschutz**

**2.1 Aufgabenvernehmung / Delegation**  
(Arbeitschutz ist eine Aufgabe für alle Führungskräfte / Verantwortung und Aufteilung der obersten Leitung)

2.1.1 Werden Aufgaben und Verantwortung im Arbeitsschutz grundsätzlich vom Management, statt der obersten Leitung, wahrgenommen?  ja  nein

2.1.2 Ist Verantwortung im Arbeitsschutz schriftlich delegiert worden?  
(§ 13 ArbStättG, § 1 Abs. 3 Bst. a ArbStättV, § 12 BStV a1)  ja  nein  
Wenn ja, wie sind die zugehörigen Befugnisse geregelt?

2.1.3 Wie werden Qualifikations-/Fortbildung zum Arbeitsschutz der Verantwortlichen sichergestellt?

2.1.4 Wie nehmen die einzelnen Verantwortungsträger ihre Arbeitsschutzaufgaben wahr?  
(z.B. Protokolle zu Übersichts- und Struktur-, Besichtigungen, Unterweisungen?)

**2.2 Arbeitsschutzmanagement**

2.2.1 Gibt es ein dokumentiertes Managementsystem für den Arbeitsschutz?  
Wenn ja, welches?  ja  nein

a) normiertes Modell  
(z.B. BS 6800, OHSAS 18001)

b) integriertes Modell  
(z.B. mit DIN ISO 9001 oder 14001)

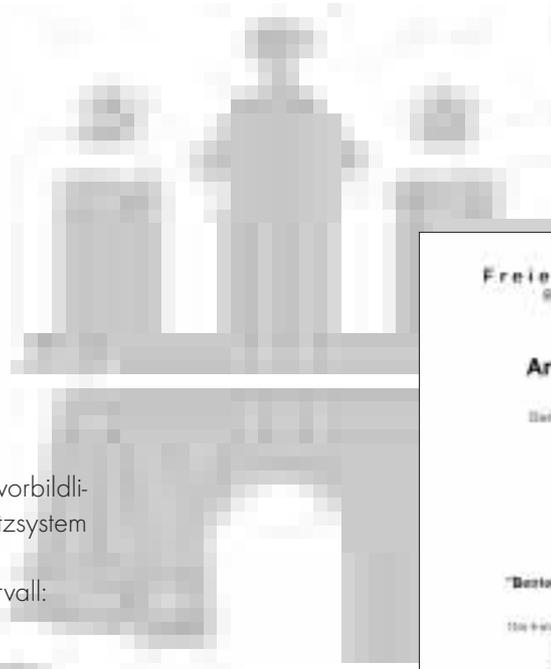
c) strategisches Modell

2.2.2 Gibt es strategische dokumentierte Managementsysteme?  
Welche?

vention betrieben wird, wie Mitarbeiter von Fremdfirmen in den Arbeitsschutz einbezogen werden und wie die Sicherheit von technischen Geräten sichergestellt wird. Nach diesem Gespräch wird - in der Regel an einem anderen Tag - die tatsächliche Arbeitsschutzsituation vor Ort stichprobenartig überprüft.

Die verwendete Systemkontrollliste ist für Großbetriebe konzipiert. Eine Ver-

sion für den Einsatz in kleinen und mittleren Unternehmen ist in Vorbereitung. Die Liste ist praxisorientiert gestaltet und hat einen handhabbaren Umfang. Alle Betriebe, bei denen eine Systemüberwachung durchgeführt wurde, werden einer von drei der unten näher definierten Gruppen zugeordnet. Mit der Gruppenzuordnung werden gleichzeitig unterschiedliche Besichtigungsintervalle festgelegt:



**Gruppe I:** Betriebe, die ein vorbildliches Arbeitsschutzsystem haben.  
Besichtigungsintervall:  
3 Jahre

**Gruppe II:** Betriebe, die die Arbeitsschutzvorschriften in jeder Hinsicht erfüllen.  
Besichtigungsintervall:  
2 Jahre

**Gruppe III:** Betriebe, die nicht alle Arbeitsschutzvorschriften erfüllen.  
Besichtigungsintervall:  
1 Jahr.



Die Zuordnung zu den Gruppen II und III ergibt sich aus der Bewertung am Ende der einzelnen Abschnitte der Systemkontrollliste in Verbindung mit der stichprobenartigen Überprüfung vor Ort: Wird die Abschlussfrage "Werden die Arbeitsschutzvorschriften erfüllt?" (ohne Bagatellemängel) in mindestens einem Abschnitt mit "nein" beantwortet, ist der Betrieb der Gruppe III zuzuordnen, sonst mindestens der Gruppe II, wenn auch die Stichprobe positiv verlaufen ist. Werden darüber hinaus noch folgende Kom-

plexe (kumulativ) positiv beantwortet, ist der Betrieb der Gruppe I zuzuordnen:

- Schriftlich formulierte Unternehmensphilosophie mit konkreten Zielen zum Arbeitsschutz,
- Fortbildung zum Arbeitsschutz für die Verantwortlichen,
- Programme zur Vertiefung von Arbeitsschutzzielen,
- Erfassung und Bewertung von nichtmeldepflichtigen und/oder "Beinahe-Unfällen",

- Unterdurchschnittliches Unfallgeschehen im Branchenvergleich verbunden mit einer
- konkreten Zielsetzung in der Unfallverhütung,
- Berücksichtigung von Arbeitsschutzbelangen bei der Auswahl von Fremdfirmen.

Betriebe, die in Gruppe I eingestuft werden, können vom Amt für Arbeitsschutz eine sogenannte Arbeitsschutzanerkennung erhalten. Dies wollen immer mehr Betriebe erreichen. Es ist

ein Anreiz, sowohl für die Betriebe als auch für die Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Arbeitsmediziner, in Gruppe I zu gelangen und mit "ihrem" Betrieb im Arbeitsschutz "gut" dazustehen. Hilfestellung, was sie dafür tun müssen, bietet ihnen die Systemkontrollliste.

Die Systemüberwachung erfüllt eine wesentliche Aufgabe im Rahmen des Hamburger Arbeitsschutzmodells ABS. Große Betriebe mit einer Arbeitsschutzorganisation müssen in der Lage sein, systematisch präventiven Gesundheitsschutz zu betreiben. Dies wird bei vielen Betrieben durch die "Bearbeitung" der Systemkontrollliste verbessert. Geschäftsführungen müssen sich mit dem Thema Arbeitsschutz befassen. Sie werden angeregt, sich Gedanken über ihr Arbeitsschutzsystem zu machen. Sie vergleichen die Anforderungen an einen wirksamen Arbeitsschutz mit der Umsetzung in ihrem Betrieb. Sie wollen wissen, wo sie stehen, und Anerkennung für ihre Bemühungen um den Arbeitsschutz erhalten. Aber auch das Amt profitiert von der Systemüberwachung. Es erfährt Grundlegendes über die Struktur des Betriebes, kann seine Aufgaben und Arbeitsweisen vorstellen und Leistungen anbieten.

## Ausblick

Das Hamburger Arbeitsschutzmodell ABS wird den sich ändernden Rahmenbedingungen kontinuierlich angepasst. Große Betriebe mit den besten strukturellen Voraussetzungen für ein gut funktionierendes Arbeitsschutzmanagement sollen durch die Systemüberwachung in die Lage versetzt werden, systematisch präventiven Gesundheitsschutz zu betreiben. Je mehr Unternehmen im Bereich des Arbeitsschutzes zu "selbstfunktionierenden" Systemen werden, desto mehr Kapazität bleibt für die Aufsichtsbehörde für die von vielen Seiten geforderte Betreuung kleinerer und mittlerer Unternehmen. So kann in Zukunft die Systemüberwachung auch auf kleine und mittlere Unternehmen ausgedehnt werden. Das Konzept dafür befindet sich zur Zeit in der Erprobungsphase. Das ausgewogene Verhältnis zwischen den drei Elementen des Arbeitsschutzmodells Aufsicht, Beratung und Systemüberwachung wird beibehalten. Der Anteil der Beratungstätigkeit wird voraussichtlich zunehmen. Damit sich "Gutes auch herumspricht", wird in Zukunft die

Öffentlichkeitsarbeit wesentlich verstärkt. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass der eingeschlagene Weg allen Beteiligten, vor allem Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Vorteile bringt.

Ansprechpartner  
Dieter Deitenbeck, Wolfgang Nickel

# Ein starkes Team!

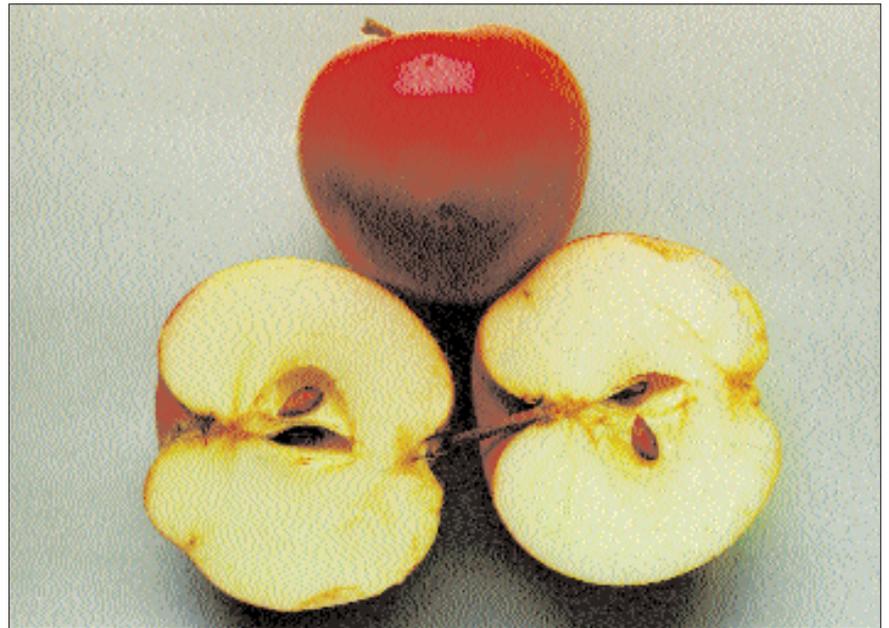
## Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung gehören zusammen



Das Thema betriebliche Gesundheitsförderung hat Einzug in den staatlichen Arbeitsschutz gehalten. Betriebliche Gesundheitsförderung und Arbeitsschutz verfolgen ein gemeinsames Ziel: die Gesundheit der Beschäftigten. Aus diesem Grund gehören sie zusammen. Betriebliche Gesundheitsförderung ergänzt den bisherigen Arbeitsschutz und bietet Möglichkeiten, dem breiten Spektrum von Problemen in der "modernen" Arbeitswelt zu begegnen. Dabei zeichnet sich das Konzept durch seinen ganzheitlichen Ansatz und die beteiligungsorientierte Herangehensweise an betriebliche Probleme aus. Erste Ergebnisse einer Befragung des Amtes für Arbeitsschutz in Hamburger Betrieben verdeutlichen den Bedarf an Unterstützung zum Thema betriebliche Gesundheitsförderung. Vor allem allgemeine Informationen zum Thema und Erfahrungen aus anderen Betrieben stehen auf der Wunschliste Hamburger Unternehmen an erster Stelle. Das Amt für Arbeitsschutz will vor allem Betriebe dabei unterstützen, Qualitätskriterien für betriebliche Gesundheitsförderung zu berücksichtigen, damit nachhaltige Erfolge erzielt werden können. Beratung, Koordination, Kooperation und Überzeugungsarbeit im Bereich betrieblicher Gesundheitsförderung werden zu den Zukunftsaufgaben eines modernen Arbeitsschutzes gehören.

## Zwei Hälften eines Ganzen

Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung gehören zusammen, weil sie beide ein gemeinsames Ziel verfolgen: Gesundheit für die Beschäftigten. Nicht nur im Hinblick auf die Zielsetzung, auch bezüglich der Instrumente haben sich beide Konzepte angenähert. Während der Arbeitsschutz inzwischen eine Gefährdungsbeurteilung vorschreibt (siehe Beiträge: Fakten für Akten oder Daten für Taten? und Moderne Zeiten – andere Belastungen), um Ansatzpunkte für betriebliches Handeln auszumachen, ist der Ausgangspunkt der betrieblichen Gesundheitsförderung in der Regel ein Gesundheitsbericht. Die Diskussion und Abstimmung von Maßnahmen geschieht "herkömmlich" in einem Arbeitsschutzausschuss. Das Koordinationsgremium der betrieblichen Gesundheitsförderung nennt sich häufig "Arbeitskreis Gesundheit". Ein deutlicher Unterschied zwischen den beiden Konzeptionen liegt in der Beteiligung der Beschäftigten.



Während der Arbeitsschutz ein stärker expertenorientiertes Konzept ist, setzt die betriebliche Gesundheitsförderung auf die Beteiligung der Mitarbeiter bei betrieblichen Veränderungsprozessen, beispielsweise in Gesundheitszirkeln. Dies vor allem aufgrund der Erfahrung, dass die Beschäftigten die Experten für ihre Arbeitsbedingungen sind. Selbst gutgemeinte Veränderungen anderer werden vielfach deshalb nicht akzeptiert, weil sie für den betrieblichen Alltag nicht tauglich sind. Die Beschäftigten diskutieren, analysieren und bewerten ihre Arbeitsbedingungen und entwickeln Lösungsvorschläge mit. Dabei werden häufig

die klassischen Arbeitsschutzprobleme zuerst aufgegriffen und Problemlösungen viel selbstverständlicher im Unternehmen umgesetzt als wenn sie von außen herangetragen werden. Zudem können Mitarbeiter die Probleme diskutieren, die ihnen "auf den Nägeln brennen", sie setzen also die Prioritäten selbst und sie können Probleme thematisieren, für die es vorher keine geeigneten Strukturen gab.

## Qualität bestimmt den Erfolg

### Was ist eigentlich betriebliche Gesundheitsförderung?

Die Ottawa-Charta der Weltgesundheitsorganisation beschreibt Gesundheitsförderung als "einen Prozeß, allen Menschen ein höheres Maß an Selbstbestimmung über ihre Lebensumstände und Umwelt zu ermöglichen und sie damit zur Stärkung ihrer Gesundheit zu befähigen". 1997 verabschiedete das Europäische Netzwerk<sup>1</sup> die sogenannte Luxemburger Deklaration. Darin einigte man sich auf ein gemeinsames Verständnis betrieblicher Gesundheitsförderung: sie wird als ein ganzheitlicher Ansatz betrachtet, der ein konzertiertes Vorgehen aller betrieblichen Akteure voraussetzt. Betriebliche Gesundheitsförderung umfasst alle gemeinsamen Maßnahmen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Gesellschaft zur Verbesserung von Gesundheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz. Dies kann - laut Deklaration - durch die Verknüpfung der drei folgenden Ansätze erreicht werden:

- Verbesserung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsbedingungen;
- Förderung einer aktiven Mitarbeiterbeteiligung;
- Stärkung persönlicher Kompetenzen.

### Leitlinien für betriebliche Gesundheitsförderung

Die bisherige Praxis betrieblicher Gesundheitsförderung hat gezeigt: Erfolgreich kann betriebliche Gesundheitsförderung sein, wenn

- alle betrieblichen Schlüsselpersonen dazu beitragen;
- Leitlinien und Kriterien für Qualität beachtet werden<sup>2</sup>;
- und Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung nicht als

### Problem- und Bedarfsanalyse

Was sind die Probleme in unserem Betrieb?

### Evaluation

Haben wir unsere Ziele erreicht?

### Prioritätensetzung

Welche Probleme müssen wir dringend bearbeiten?

### Planung

Welche Ziele, welche Zielgruppen, wie wollen wir informieren, wen müssen wir beteiligen?

### Durchführung

Beteiligung und Information sichern

Gegensätze oder Konkurrenten betrachtet werden.

Zu den Leitlinien, welche die Luxemburger Deklaration als Orientierung für die Betriebe nennt, gehören:

1. **Beteiligung** bedeutet, dass die gesamte Belegschaft in den Gesundheitsförderungsprozess einbezogen werden soll.
2. **Integration** heißt, dass bei allen wichtigen Entscheidungen und in allen Unternehmensbereichen betriebliche Gesundheitsförderung berücksichtigt werden muss.
3. **Projektmanagement** bedeutet, dass alle Maßnahmen und Programme systematisch durchgeführt werden sollen.
4. Der Aspekt **Ganzheitlichkeit** bezieht sich auf die Maßnahmen betrieblicher Gesundheitsförderung. Sie

sollen sowohl auf das Verhalten der Betroffenen (z.B. Rückenschule, gesunde Ernährung) als auch auf die Bedingungen im Betrieb (z.B. Einsatz von Hebehilfen, verbesserte Arbeitsorganisation) gerichtet sein. Betriebliche Gesundheitsförderung verbindet den Ansatz der Risikoreduktion mit dem des Ausbaus von Schutzfaktoren und Gesundheitspotenzialen.

Dem Verständnis der Luxemburger Deklaration haben sich inzwischen 21 Unternehmen in Deutschland angeschlossen.

## Betriebliche Gesundheitsförderung – eine moderne Unternehmensstrategie

Gesunde, motivierte und gut ausgebildete Mitarbeiter bilden für jedes Unternehmen ein Fundament für den Erfolg. Die Qualität der hergestellten Produkte oder die Zufriedenheit von Kunden hängt eng mit Motivation und Ausbildung der Beschäftigten zusammen und dies wiederum ist abhängig von Gesundheit und Wohlbefinden. Je mehr ein Unternehmen die Gesundheit seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtig nimmt und unterstützt, desto

mehr eröffnen sich Chancen zur Förderung von Wohlbefinden und Gesundheit auf der einen Seite und wirtschaftlicher Produktivität auf der anderen Seite. Investitionen in die Gesundheit kommen dem Einzelnen also ebenso zugute wie dem Betrieb als Ganzes. Zu den möglichen positiven Effekten gehören:

- Rückgang des Krankenstandes
- Weniger Fluktuation
- Verbesserung der innerbetrieblichen Kooperation
- Steigerung der Dienstleistungs- bzw. der Produktqualität
- Verbesserung des Unternehmensimages.

## Statt Hebe- und Tragehilfen eine Rückenschule?

Die Praxis betrieblicher Gesundheitsförderung lässt bisher noch viele Wünsche offen. Im Kreuzfeuer der Kritik stehen vor allem einseitig am Verhalten der Beschäftigten ausgerichtete Gesundheitsförderungsaktivitäten, wie zum Beispiel Stressbewältigungstrainings und Nichtraucherurse als isolierte Maßnahmen. Dies hat inzwischen bei einigen Menschen zu

einem Verständnis betrieblicher Gesundheitsförderung geführt, das nicht mehr viel mit dem der Luxemburger Deklaration gemein hat. Die "neue" Definition würde beispielsweise so lauten (Originalzitat): "Betriebliche Gesundheitsförderung ist dafür da, damit die an den Maschinen Übungen machen". Die Gefahren dieser falsch verstandenen betrieblichen Gesundheitsförderung liegen auf der Hand. Die Verantwortung für Gesundheit und Krankheit wird ausschließlich den Beschäftigten zugewiesen. Solange Beschäftigte nur darauf getrimmt werden sollen, mit ihren Arbeitsbelastungen fertig zu werden, ohne, dass die Arbeitsbedingungen der Betroffenen in das Blickfeld geraten, ist dieses Vorgehen nicht "menschengerecht". Menschengerechte Arbeit bedeutet Anpassung der Arbeit an den Menschen und nicht umgekehrt. Dass die sogenannte Verhältnisprävention eine stärkere Rolle in der betrieblichen Gesundheitsförderung spielt, dafür können sich insbesondere die "staatlichen Arbeitsschützerinnen und Arbeitsschützer" kompetent einsetzen.

## Nachfrage: Wunschliste Hamburger Betriebe

### Ergebnisse einer Betriebsbefragung des Amtes für Arbeitsschutz

Wie verbreitet sind Aktivitäten betrieblicher Gesundheitsförderung in Hamburger Betrieben, welchen Bedarf an Unterstützung gibt es zu diesem Thema und sind Betriebe bereit, Erfahrungen an andere weiterzugeben? Dies waren die ersten drei Fragen, die sich das Amt für Arbeitsschutz stellte, um Ansatzpunkte für bedarfsgerechte Aktivitäten im Feld betrieblicher Gesundheitsförderung auszumachen. Eine Befragung ausgewählter Hamburger Betriebe<sup>3</sup> sollte diese Fragen klären. Erste Ergebnisse liegen von 75 Betrieben vor.

In gut drei Viertel der befragten Betriebe finden bzw. fanden Aktivitäten betrieblicher Gesundheitsförderung statt, darunter bezeichnete jeder dritte Betrieb seine Aktivitäten eher als Pro-

Frage an Betriebe, die einzelne BGF-Aktivitäten durchgeführt haben:  
In welchen Bereichen finden bzw. fanden diese Maßnahmen statt?

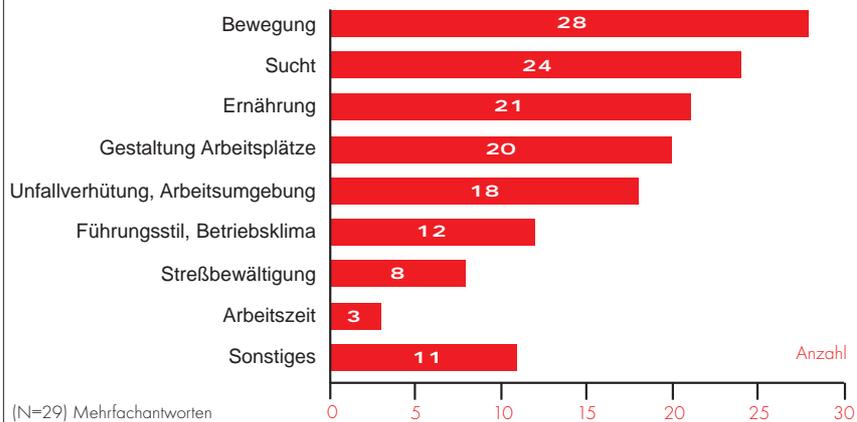


Abb.1

Frage an Betriebe, die bereits BGF-Aktivitäten durchgeführt und weitergehendes Interesse haben:  
Welche Informationen oder Unterstützung zum Thema BGF könnte für Ihren Betrieb hilfreich sein?

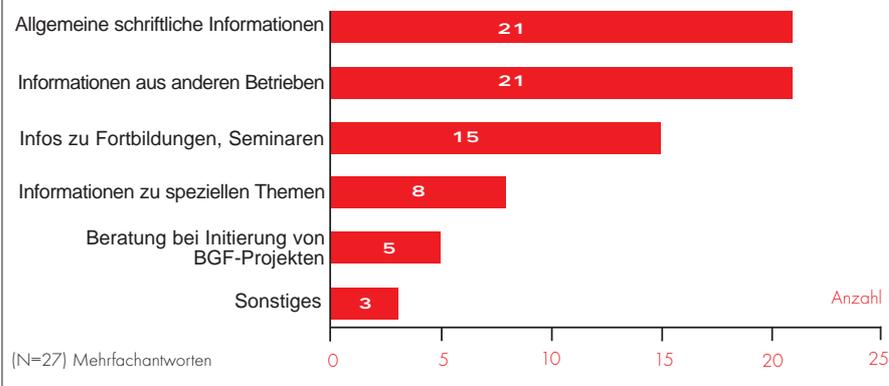


Abb.2

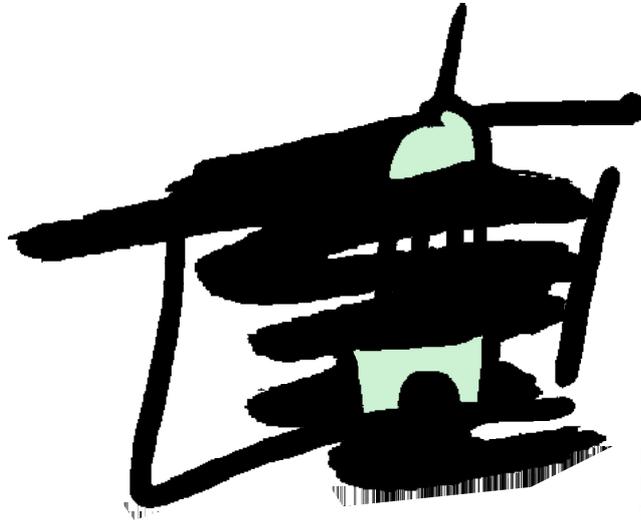
jekt<sup>4</sup>. Im Vordergrund der Einzelaktivitäten (siehe Abb. 1), stehen Maßnahmen aus den Bereichen Bewegung und Sucht. Danach folgen Aktivitäten im Bereich Ernährung, ergonomische Gestaltung von Arbeitsplätzen

und Maßnahmen zur Unfallverhütung bzw. Gestaltung der Arbeitsumgebung. Die meisten der Betriebe, in denen bereits einzelne Aktivitäten betrieblicher Gesundheitsförderung stattfanden, äußerten ihr Interesse an

weiterer Information und Unterstützung. An erster Stelle der Wunschliste stehen allgemeine schriftliche Informationen und Informationen aus anderen Betrieben. Erst darauf folgen Wünsche nach Informationen zu Fortbildungen und Seminaren (siehe Abb. 2).

Betriebe, in denen bisher noch keine betrieblichen Gesundheitsförderungsmaßnahmen stattgefunden haben, waren fast alle am Thema interessiert. An erster Stelle der Rangliste stehen auch hier die Wünsche nach allgemeinen schriftlichen Informationen, an zweiter Stelle folgt, vor den Erfahrungen aus anderen Betrieben, der Wunsch über Fortbildungen und Seminare informiert zu werden.

Betriebe, die bereits Erfahrungen mit Projekten oder Programmen betrieblicher Gesundheitsförderung gemacht haben oder zur Zeit solche Aktivitäten durchführen, werden mit einem gesonderten Fragebogen befragt. Aus diesen Befragungen hofft das Amt für Arbeitsschutz "Models of good practice", also gute Beispiele zu gewinnen, um weitere Betriebe zur Gesundheitsförderung zu motivieren und den Erfahrungsaustausch zwischen Betrieben zu unterstützen.



Logo des  
Hamburger  
Gesundheitspreises

## Angebot: Unterstützung für Hamburger Betriebe

### Auf dem Weg zu "mehr Gesundheit" mit dem Amt für Arbeitsschutz

Hamburg hat erstmals im Jahre 1999 einen Gesundheitspreis für Betriebe, Wirtschaft und Verwaltung ausgeschrieben, um den sich "gesundheitsfördernde" Betriebe bewerben konnten. Durch die Hamburgische Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung (HAG) wurden drei Betriebe in diesem Jahr für ihre Aktivitäten betrieblicher Gesundheitsförderung ausgezeichnet. Das Logo für diesen Wett-

bewerb wurde den drei Unternehmen vom Hamburger Bürgermeister als Preis überreicht. Die nächste Ausschreibung erfolgt im Jahr 2001.

Das Amt für Arbeitsschutz unterstützt diesen Wettbewerb. Es hat Betriebe dazu aufgerufen, sich um den Preis zu bewerben. Der Leiter des Amtes war als Jurymitglied in einem achtköpfigen Gremium an der Prüfung und Auswahl der Betriebe beteiligt. Der Hamburger Gesundheitspreis soll zukünftig in regelmäßigen Abständen an Betriebe verliehen werden, die sich durch gesundheitsfördernde Maßnahmen und Programme auszeichnen. Der Gesundheitspreis soll nicht nur einzelne Betriebe für ihre Aktivitäten "belohnen", er soll für betriebliche Gesundheitsförderung in Betrieben, Unternehmen und in der Verwaltung werben.

## Info-Mappe Betriebliche Gesundheitsförderung

Einen ähnlichen Zweck für betriebliche Gesundheitsförderung zu werben, vor allem aber darüber zu informieren, verfolgt die Informationsmappe des Amtes für Arbeitsschutz. Die Befragung hat gezeigt, dass allgemeine Informationen zum Thema betriebliche Gesundheitsförderung ganz vorn auf der Wunschliste der Betriebe stehen.

Diese Informationen werden in der als Loseblattsammlung konzipierten Mappe vermittelt. Instrumente betrieblicher Gesundheitsförderung, Ziele, Vorgehensweise und Möglichkeiten der Erfolgsmessung werden vorgestellt, einige Anbieter von Fortbildung zu diesem Thema werden benannt. Dies war der erste Schritt des Amtes für Arbeitsschutz, auf die Informationsbedarfe der befragten Unternehmen einzugehen.

## Von den Erfahrungen anderer lernen

Damit dem Bedürfnis, von den Erfahrungen anderer Betriebe zu lernen, begegnet werden kann, wird zur Zeit eine Liste von Betrieben zusammengestellt, die bereit sind, Ansprechpartner für ein Netzwerk betrieblicher Gesundheitsförderung zu benennen. Das Amt für Arbeitsschutz kann zukünftig eine wichtige Funktion bei der Vermittlung betrieblicher Akteure einnehmen. Im Rahmen von Routinebefragungen, Betriebsbegehungen und Gesprächen mit betrieblichen Vertretern (siehe Beitrag: Aufsicht - Beratung - Systemüberwachung), können Aktivitäten betrieblicher Gesundheits-

förderung erfragt werden. Mit Zustimmung der betroffenen Betriebe kann bei Bedarf ein Kontakt zwischen Betrieben hergestellt werden.

## Qualität zählt sich aus!

Neben der Aufbereitung schriftlicher Informationen zur betrieblichen Gesundheitsförderung und der Vermittlung von Betriebskontakten wird es in Zukunft zu den Aufgaben des Amtes gehören, das Thema betriebliche Gesundheitsförderung stärker in die Betriebe hinein zu tragen. Dabei wird das Thema Qualität betrieblicher Gesundheitsförderung eine besondere Rolle einnehmen.



Wenn sich die Praxis betrieblicher Gesundheitsförderung nicht stärker an ihre "idealtypische" Konzeption annähert, dann wird sie auf der Strecke bleiben. Einseitig auf das Verhalten der Beschäftigten ausgerichtete Maßnahmen und Programme - das ist empirisch belegt und kein moralisches Argument - sind unwirksam. Sie können im besten Fall ein "Türöffner" für betriebliche Gesundheitsförderung sein. Wenn über diesen Einstieg hinaus keine systematische und beteiligungsorientierte Gesundheitsförderung betrieben wird, gibt es keine langfristigen Erfolge. Die investierten Ressourcen (Geld und Personal) sind in diesem Fall verschwendet. Deshalb müssen Betriebe vor allem hinsichtlich der Qualität betrieblicher Gesundheitsförderung beraten und überzeugt werden.

Da das Amt für Arbeitsschutz nicht im Wettbewerb mit kommerziellen Anbietern betrieblicher Gesundheitsförderungsmaßnahmen steht, ist es für diese Aufgabe wie geschaffen. Es kann Betrieben Hilfestellung bei der Initiierung, Planung, Durchführung und Beurteilung betrieblicher Gesundheitsförderung anbieten und besonderen Wert auf Qualität legen, ohne auf

Mitbewerber schießen zu müssen. Die Diskussion um "Hamburger Qualitätskriterien" führt das Amt für Arbeitsschutz auch unter dem Dach der Hamburgischen Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung, gemeinsam mit anderen Akteuren betrieblicher Gesundheitsförderung. Erste Ideen und Anregungen wurden beispielsweise auf dem vierten Workshop zur betrieblichen Gesundheitsförderung<sup>5</sup> des Deutschen Gewerkschaftsbundes Betriebsräten vorgestellt.

Arbeitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung müssen in den Betrieben - soweit sie es noch nicht sind - zu einem integrierten Konzept werden und sich im Hinblick auf Instrumente, Vorgehensweisen und Problemlösungsmöglichkeiten ergänzen. Vom Mitarbeiter über die betrieblichen Akteure des Arbeits- und Gesundheitsschutzes bis hin zur Unternehmensleitung muss dieses Konzept getragen werden. Erst dann sind alle Ressourcen für gesunde Beschäftigte in gesunden Unternehmen genutzt.

Ansprechpartnerinnen  
Margit Freigang, Brigitte Sprüssel,  
Dr. Ursula Weinssen

<sup>1</sup> Mitglieder des Europäischen Netzwerkes sind Institutionen des Arbeitsschutzes, der öffentlichen Gesundheit bzw. privatwirtschaftlich organisierte Gesundheitsinitiativen. Alle 15 EU-Mitgliedsstaaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen sind im Netzwerk durch eine Einrichtung vertreten.

<sup>2</sup> Siehe z.B. Amt für Arbeitsschutz Hamburg: Auf dem Weg zu mehr Gesundheit im Betrieb (Merkblatt BGF 7) Hamburg; Eigendruck 2000, Badura, B., Ritter, W., Scherf, M.: Betriebliches Gesundheitsmanagement ein Leitfaden für die Praxis, Berlin: Edition Sigma 1999, Gesunde Mitarbeiter in gesunden Unternehmen. Erfolgreiche Praxis betrieblicher Gesundheitsförderung in Europa für die betriebliche Gesundheitsförderung, Bundesverband der Betriebskrankenkassen, Essen 1999.

<sup>3</sup> Dabei handelt es sich meist um größere Betriebe und um Betriebe, die in die höchste Gefährdungsklasse (siehe den Beitrag "Aufsicht - Beratung - Systemkontrolle") eingestuft sind.

<sup>4</sup> Betriebe mit Projekterfahrungen werden gesondert ausgewertet und sind in den folgenden Ergebnissen nicht berücksichtigt.

<sup>5</sup> 4. Workshop Betriebliche Gesundheitsförderung des DGB vom 16.-19. Juli 2000 im DGB Bildungszentrum Hamburg, Thema "Kooperation der ArbeitschutzakteurInnen für eine Verbesserung von Gesundheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz". Inner- und außerbetriebliche Handlungsträger des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gemeinsam an einem Tisch.

# Fakten für Akten oder Daten für Taten?

## Gefährdungsbeurteilung - Mehr Bürokratie oder Chance für die Betriebe?



Die Gefährdungsbeurteilung ist ein durch das Arbeitsschutzgesetz eingeführtes neues Instrument für einen vorbeugenden, systematischen und umfassenden Arbeitsschutz.

Mit dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes wurden 1996 wesentliche Neuerungen in das deutsche Arbeitsschutzsystem eingeführt. Insbesondere der moderne umfassende Arbeitsschutzbegriff und die Einführung der Gefährdungsbeurteilung haben die Grundlagen für eine umfassende und systematische Prävention im Arbeitsschutz gelegt. Beschränkte sich der klassische Arbeitsschutz in der Vergangenheit vorrangig auf die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten, so wurde mit dem Anspruch, die menschengerechte Gestaltung der Arbeit mit einzuschließen, eine deutliche Ausweitung des Arbeitsschutzbegriffes vorgenommen. War der klassische Arbeitsschutz häufig nur "Reparaturbetrieb", der auf Unfälle, Krankheiten oder bei Begehungen festgestellte Mängel reagierte, so wird mit der Gefährdungsbeurteilung ein neuer Weg beschritten. Sie ermöglicht, gemeinsam mit einer Befragung der Beschäftigten, eine Bestandsaufnahme von Problemen im Betrieb, um Ansatzpunkte für zukünftige Strategien im Arbeits- und Gesundheitsschutz und der betrieblichen Gesundheitsförderung auszumachen.

## Was ist eine Gefährdungsbeurteilung?

Der Arbeitgeber ist nach dem Arbeitsschutzgesetz verpflichtet, die für seine Beschäftigten mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen vorbeugend zu ermitteln und zu beurteilen. Aus dieser Beurteilung sind die erforderlichen Maßnahmen abzuleiten. Die Beurteilung ist für alle Arbeitsplätze und Tätigkeiten durchzuführen. Arbeitsplätze und Tätigkeiten mit gleichartigen Arbeitsbedingungen können natürlich zusammenfassend betrachtet werden.

Die in § 5 Arbeitsschutzgesetz aufgeführten Gefährdungen und Belastungen<sup>1</sup>, machen deutlich, dass die ganze Bandbreite von Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen ist, so:

- Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes,
- Gestaltung und Beschaffenheit von Maschinen und Anlagen,
- physikalische, biologische und chemische Einwirkungen,
- Arbeitsverfahren, Arbeitsorganisation, Arbeitszeitregelungen,
- Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten.

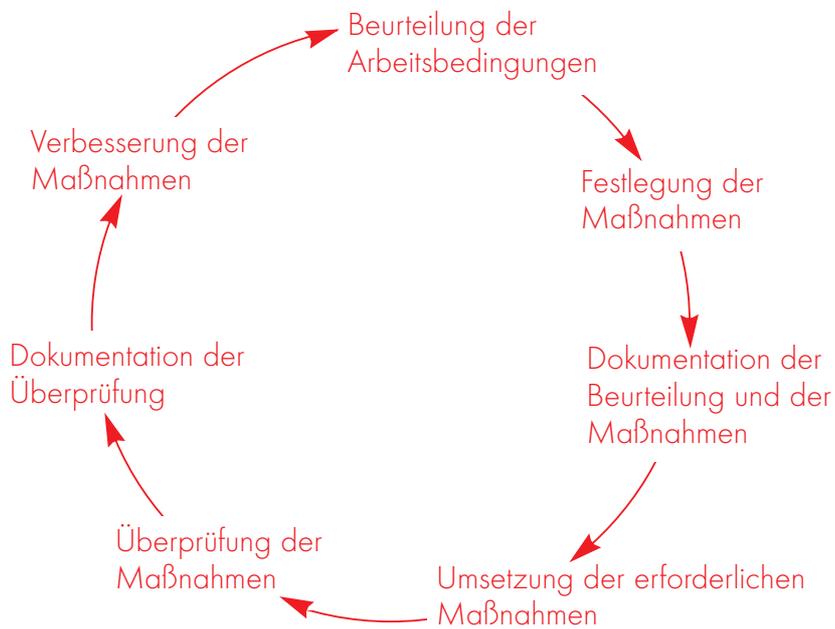


Dieser grobe Katalog veranschaulicht, dass es nicht mehr ausschließlich um die klassischen Gefährdungen geht, sondern auch um Fragen der ergonomischen (das heißt an den Menschen angepassten) Gestaltung von Arbeitsplätzen und Tätigkeiten. Dabei geht es auch um die aus Arbeitsorganisation, sozialem Umfeld und Arbeitsumgebung resultierenden psychischen Belastungen am Arbeitsplatz.

Den Unternehmen ist die Form der Gefährdungsbeurteilung freigestellt, Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten müssen sie schriftlich dokumentieren. Bei wesentlichen Änderungen von Arbeitsverfahren, Einführung neuer Geräte oder Stoffe sowie bei Unfällen ist die Gefährdungsbeurteilung zu überarbeiten, d.h. sie soll der Entwicklung des Betriebes dynamisch angepasst werden.

## Was kann die Gefährdungsbeurteilung bewirken?

Häufig wurde die Kritik erhoben, dass hier nur ein weiteres Stück Bürokratie auf die Betriebe zukommen würde. Tatsächlich bedeutet die Erstellung der Gefährdungsbeurteilung im ersten Durchgang zusätzliche Arbeit, die nicht immer leicht aufgebracht werden kann. Diese Arbeit lohnt sich aber, wenn die Erstellung der Gefährdungsbeurteilung richtig angelegt ist und wenn mit diesem System gearbeitet wird. Eine Gefährdungsbeurteilung, die einmal erstellt, der Behörde vor-



gezeigt wird und danach im Akten-schrank verschwindet, hat in der Tat wenig Nutzen für den Betrieb.

Wesentliche Faktoren für eine gute und lebendige Gefährdungsbeurteilung sind:

- Die Erstellung darf keine Aufgabe für einzelne Personen sein. Nur durch Einbeziehung von Vorgesetzten und Mitarbeitern der entsprechenden Arbeitsplätze und Tätigkeiten kann die Beurteilung konkret und Interesse am Arbeitsschutz geweckt werden. Neben den Fachkräften für Arbeitssicherheit und den Betriebsärzten ist

auch der Betriebsrat zu beteiligen.

- Die Gefährdungsbeurteilung sollte in sich schlüssig, konkret und gut lesbar sein. Ein System geheimnisvoller Abkürzungen und abstrakter Gefährdungen, die nur für Eingeweihte verständlich sind, erhöht nicht die Akzeptanz für die Gefährdungsbeurteilung im Betrieb. Dieser Anspruch sollte auch an die inzwischen zahlreichen Arbeitshilfen gestellt werden, die teilweise auch von kommerzieller Seite angeboten werden.
- Alle wesentlichen Gefährdungen und Belastungen sind zu betrachten. Dabei ist es sinnvoll, mit den problematischsten Bereichen

anzufangen. Auf bereits vorhandene Unterlagen kann dabei selbstverständlich zurückgegriffen werden.

- Mit der Gefährdungsbeurteilung sollte im Betrieb gearbeitet werden und dies nicht nur von Seiten der betrieblichen Arbeitsschutzexperten, sondern auch der betrieblichen Verantwortlichen. Sie gibt Hinweise auf Gefahren, Gefährdungen und Belastungen für die Beschäftigten und ist somit die wichtigste Grundlage zur Bestandsaufnahme von Problemfeldern. Bei Begehungen, Unfällen, Umbauten, Anschaffung neuer Anlagen usw. muss die Gefährdungsbeurteilung für die Ermittlung von neu auftretenden Arbeitsschutzproblemen wesentlicher Ausgangspunkt werden.
- Aus erkannten Gefährdungen müssen Maßnahmen folgen, die mit konkreten Verantwortlichkeiten und Terminen zu versehen sind.

## Gefährdungsbeurteilung – Wenn schon, dann richtig!

Nur unter den geschilderten Voraussetzungen kann sich der volle Nutzen der Gefährdungsbeurteilung erweisen. Erreicht werden können vor allem:

- Mehr Motivation von Mitarbeitern und Vorgesetzten vor Ort für den Arbeitsschutz. Bei konsequenter Realisierung der ermittelten Maßnahmen lässt sich auch das Arbeitsklima verbessern.
- Weniger Unfälle durch bessere Prävention und mehr Sicherheitsbewusstsein, weniger berufsbedingte Erkrankungen und weniger Fehlzeiten. Der geschätzte Produktionsausfall allein durch Arbeitsunfälle wird in Deutschland mit 20 bis 30 Mrd. DM angegeben<sup>2</sup>. Zusätzlich wenden die gewerblichen Berufsgenossenschaften jährlich ca. 14 Mrd. DM für die Entschädigung von Unfällen und Berufskrankheiten auf, die über die Beiträge von den Betrieben finanziert werden müssen<sup>3</sup>.
- Investitionen für den Arbeitsschutz lassen sich mit Hilfe einer systematischen Beurteilung besser nach sachlichen Gesichtspunkten und nach Dringlichkeit planen.
- Mehr Rechtssicherheit für den Arbeitgeber. Mit der Erstellung der Gefährdungsbeurteilung dokumentiert der Arbeitgeber, dass er bereit ist, seinen gesetzlichen Verpflichtungen im Arbeitsschutz nachzukommen. Diese Frage wird im Rahmen von Ermittlungen nach Unfällen und Schadensfällen eine zunehmende Bedeutung erlangen.

Diese Möglichkeiten werden noch nicht überall gesehen, sondern in vielen Betrieben eher kritisch beurteilt.

Gefährdungsbeurteilung						
Arbeitsbereich: Produktion Halle 1						
130000/P0000: Abläufen und Pakete						
No.	Mögliche Gefährdungen/Kategorie	Maßnahmen erforderlich?	Mögliche Gefährdungen/Kategorie	Erstmaßnahme	Vorname	Termin
2.2	Fachbereich Gefährdung durch mechanische Arbeitsvorgänge	Ja	Wartung und Instandhaltung	Ja		
2.1	Rücklauf der Ebene, Antriebe, Rollen, Gefährdung durch Gleiten	Nein	Erstellung von Arbeitsschutzmaßnahmen	Nein	Herr Müller	September 2000
4.	1.7 Tragen und Tragen von Lasten	Nein	Anweisung von Vorgesetzten	Ja, durch Fachfrage	Herr Müller	Januar 2001
1.3	Abstrahlstrahlung	Nein	Abstrahlstrahlung	Nein		

## Probleme bei der Umsetzung

Bei Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes 1996 gab es in den Betrieben wenig Begeisterung und eher Skepsis und Ratlosigkeit gegenüber den neuen Regelungen. Dies zeigt sich in der schleppenden Umsetzung, die bis heute bei weitem nicht abgeschlossen ist. Die Ursachen dafür sind vielschichtig: Sie reichen von der Haltung "Was soll das schon wieder, wir haben doch alles" bis zur Unsicherheit, wie dieses neue Thema anzupacken wäre. Die erstgenannte Haltung verkennt den umfassenden und systematischen Anspruch, der in dieser Form tatsächlich etwas neues ist. Auch wird damit dem neuen erweiterten Arbeitsschutzbegriff nicht Rechnung getra-



## Arbeitsschutzgesetz

### Beurteilung der Arbeitsbedingungen §5

gen, denn die Einbeziehung der "menschengerechten Gestaltung der Arbeit" ist in dieser Form auch für Betriebe mit gutem Arbeitsschutzniveau nicht unbedingt alltäglicher Gegenstand des betrieblichen Arbeitsschutzes.

Unsicherheiten über die praktische Durchführung waren nicht nur in den Betrieben, sondern anfänglich auch bei den Aufsichtsbehörden vorhanden. Durch erste praktische Erfahrungen in einigen ausgesuchten Branchen und durch die Verallgemeinerung in Merkblättern konnte das Amt für Arbeitsschutz zur Verminderung dieser Unsicherheiten beitragen. Inzwischen gibt es zahlreiche Arbeitshilfen (vor allem von den Berufsgenossenschaften), so dass es auch für Kleinbetriebe keinen Grund mehr gibt, dieser Frage ratlos gegenüberzustehen.<sup>4</sup>

Angesichts der vorhandenen Unsicherheiten legte das Amt für Arbeitsschutz in seiner Tätigkeit zunächst den Schwerpunkt auf die Beratung, dies vor allem durch zahlreiche Gespräche und im Kleinbetriebsbereich über Projekte. Im Rahmen von Projekten

(1) Der Arbeitgeber hat durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind.

(2) Der Arbeitgeber hat die Beurteilung je nach Art der Tätigkeiten vorzunehmen. Bei gleichartigen Arbeitsbedingungen ist die Beurteilung eines Arbeitsplatzes oder einer Tätigkeit ausreichend.

(3) Eine Gefährdung kann sich insbesondere ergeben durch:

1. die Gestaltung und die Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes,
2. physikalische, chemische und biologische Einwirkungen,
3. die Gestaltung, die Auswahl und den Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit,
4. die Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken,
5. unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten.

wird versucht, neben einzelnen Betrieben vor allem Verbände anzusprechen, um eine breitere Wirkung zu erzielen. Projekte gab es u.a. bei Kunststoffherstellern, Speditionen, Dentallaboren und Offset-Druckereien.

Nach wie vor gibt es aber vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen schlichte Informationsdefizite über die gesetzliche Forderung nach einer Gefährdungsbeurteilung.

## Aufgaben für die Zukunft

Fast vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes können wir feststellen, dass von einer weitgehenden Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung noch keine Rede sein kann. Dabei zeichnen sich vor allem zwei Bereiche ab:

1. Großbetriebe und Betriebe, die das Amt für Arbeitsschutz in die höchste Gefährdungskategorie eingestuft hat (ca. 500 Betriebe), haben mehrheitlich entweder mit der Erstellung der Gefährdungsbeurteilung begonnen oder sie bereits vorgelegt. Hier stellen sich für das Amt für Arbeitsschutz zwei Aufgaben: In vielen Betrieben wurde die Gefährdungsbeurteilung zwar formal erstellt, es wird aber nicht ausreichend damit gearbeitet. Ebenso haben wir festgestellt, dass die neuen Fragen des Arbeitsschutzes noch eindeutig zu kurz kommen. Dies gilt für Fragen der körpergerechten Gestaltung von Arbeitsplätzen (von Bildschirmarbeitsplätzen

abgesehen), erst recht aber für den Bereich der psychischen Belastungen am Arbeitsplatz. Während es für den ersten Bereich noch eine gewisse Resonanz gibt, werden zu Fragen der psychischen Belastungen sehr wenig Ermittlungen und Maßnahmen durchgeführt.

2. Für kleine und mittlere Betriebe besteht nach wie vor die Hauptaufgabe darin, die Erstellung der Gefährdungsbeurteilung überhaupt in Gang zu bringen. Hier wird das Amt für Arbeitsschutz weiterhin über Projekte den Hauptansatz sehen (So im Jahr 2000 unter anderem für Friseure, Baumärkte und Tankreiniger). Gefordert sind aber auch die Handwerks- und Unternehmensverbände, die stärkere Aufklärung unter ihren Mitgliedsbetrieben betreiben müssen.

Mit der Ermittlung von psychischen Belastungen am Arbeitsschutz hat auch das Amt für Arbeitsschutz Neuland betreten. Die Beratung von Betrieben zu diesem Thema wird in den kommenden Jahren ein neues

Tätigkeitsfeld für die Behörde werden (siehe den Beitrag: Moderne Zeiten – andere Belastungen).

Ansprechpartner  
Detlef Boels, Dieter Deitenbeck,  
Dr. Wolf-Dieter Malmberg

<sup>1</sup> Unter Gefährdungen versteht man im Arbeitsschutz die Quelle eines möglichen Unfalls oder einer arbeitsbedingten Gesundheitsbeeinträchtigung. Unter Belastungen wird die Gesamtheit der äußeren Bedingungen und Anforderungen verstanden, die den physischen und psychischen Zustand eines Menschen ändern kann (siehe Beitrag: Moderne Zeiten – andere Belastungen)

<sup>2</sup> Borsch-Galetke, S.: Arbeitsbedingte Erkrankungen. In Luczak, H., Volpert, W. (Hg.): Handbuch Arbeitswissenschaft, Stuttgart 1997.

<sup>3</sup> BG-Statistik in "Die BG", September 1997.

<sup>4</sup> Beispielhaft seien hier genannt:

- Ermittlung gefährdungsbezogener Arbeitsschutzmaßnahmen im Betrieb – Ratgeber, Sonderschrift S 42 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund / Berlin 1998, ISBN 3-89701-267-7.

- Gefährdungsbeurteilung – Eine Unterstützung der Betriebe bei der Gefährdungsbeurteilung durch die gewerblichen Berufsgenossenschaften, BGZ-Report 3/99, HVBG, September 1999, ISBN 3-88383-533-1.

# Moderne Zeiten - andere Belastungen

## Psychische Belastungen am Arbeitsplatz - Eine Aufgabe für den Arbeitsschutz und die Gefährdungsbeurteilung

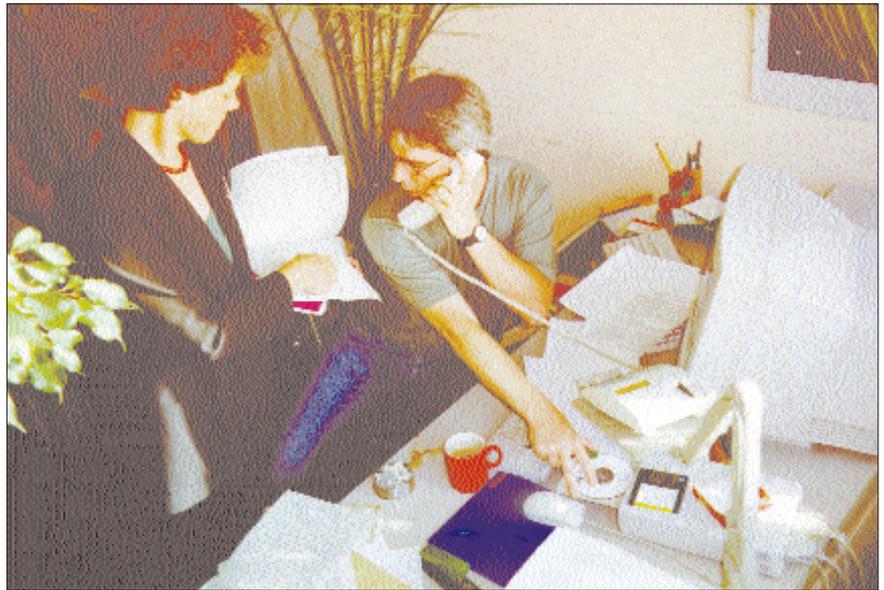


Die Umstrukturierungen in der Arbeitswelt stellen immer weniger die Gefährdung durch Unfälle und Berufskrankheiten, sondern die psychischen Belastungen von Arbeitnehmern in den Vordergrund. Dies muss auch bei der Erstellung der Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt werden. Das Thema Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen wird in den Betrieben noch sehr wenig und wenn, dann häufig kontrovers diskutiert. Das Wort "Psyche" löst eine emotionale Abwehr aus, die eine sachliche Diskussion oft erschwert. Niemand möchte auf Grund gesetzlicher Anforderungen "auf die Couch gelegt werden". Keine Angst: Der präventive Auftrag des Arbeitsschutzes richtet sich auf Bedingungen am Arbeitsplatz, die in Bezug auf psychische Belastungen analysiert und verbessert werden sollen und nicht auf die psychische Reaktion einzelner Arbeitnehmer. Für die Ermittlung psychischer Belastungen gibt es keine Patentrezepte. Das Amt für Arbeitsschutz empfiehlt ein differenziertes und stufenförmiges Vorgehen und hat dafür ein Beratungsmodell entwickelt.

## Was sind psychische Belastungen?

Nach der Definition der DIN EN ISO 100 75 - 1 ist psychische Arbeitsbelastung die Gesamtheit aller Einflüsse aus Arbeitstätigkeit, Arbeitsorganisation und Arbeitsumgebung, die von außen auf den arbeitenden Menschen einwirken. Wie sich die Belastungen auf Beschäftigte auswirken, ist abhängig von vielen unterschiedlichen Faktoren (Qualifikation, Handlungsspielraum, körperliche Konstitution etc.). Bei der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen sollen vorrangig die äußeren Einflüsse durch die Arbeitsbedingungen, also die Arbeitsbelastungen nicht jedoch die Reaktionen des Einzelnen (Beanspruchungen) analysiert und beurteilt werden.

Der Begriff Belastung wird in diesem Zusammenhang wertneutral benutzt. Von außen auf den Menschen wirkende Belastungen können sowohl positive, den Menschen in seiner Entwicklung und seinem Wohlbefinden fördernde als auch negative, beeinträchtigende Wirkungen ausüben.



Aus diesem Grund geht es bei Maßnahmen der Arbeitsgestaltung nicht darum, Belastungen zu vermeiden, sondern Über- und Fehlbeanspruchungen durch die Schaffung menschengerechter Arbeitsbedingungen abzubauen.

## Folgen psychischer Belastungen

Psychische Belastungen führen zu einer Beanspruchungsreaktion, auch dieses sowohl im positiven wie im negativen Sinne. Positive Wirkungen psychischer Belastungen fördern die

berufliche Weiterentwicklung, das Wohlbefinden und verbessern die Motivation. Dagegen können negative Wirkungen zu Arbeitsunfällen und mangelnden Arbeitsergebnissen führen. Auch psychosomatisch bedingte Gesundheitsstörungen können ausgelöst werden.

Kurzfristige Folge psychischer Belastungen sind Anspannung, Ärger, Angst und Frustration mit Ausschüttung von Stresshormonen und nachfolgenden Reaktionen des Herz-Kreislaufsystems. Bei Fortdauer der Belastung kann zunehmende Arbeits- und Lebensunzufriedenheit bis hin zu Depressionen eintreten. Magengeschwüre und Herz-Kreislaufkrankungen gehören



Wirkungen sozialer Beziehungen

- Führungsverhalten
- Gruppenverhalten
- Mitarbeiterbeteiligung
- Personalmanagement

Arbeitsumgebungsbedingungen

- Lärm
- Hitze, Kälte, Zugluft
- Gefährliche Arbeitsstoffe

### Arbeitsorganisation und soziale Beziehungen

Arbeitsorganisation und soziale Beziehungen zu Vorgesetzten und Kollegen im Betrieb sind in der Vergangenheit nur am Rande als Arbeitsschutzthemen aufgefasst worden. Neu ist, dass der Gesetzgeber im Arbeitsschutzgesetz ausdrücklich von dem Arbeitgeber fordert, diese Bedingungen bei der Gestaltung von Arbeitssystemen zu berücksichtigen: "Maßnahmen (sind) mit dem Ziel zu planen, Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz sachgerecht zu verknüpfen" (§ 4, Ziff.4. Arbeitsschutzgesetz).

zu den möglichen Folgeerkrankungen oder können zumindest durch Stress gefördert werden. Entgegen der landläufigen Meinung sind stressbedingte Erkrankungen keine typischen Managererkrankungen. Manager schützen oft (große) Entscheidungs- und Handlungsspielräume vor den negativen Auswirkungen psychischer Belastungen. Stressbedingte Erkrankungen betreffen vor allem Menschen, die bei hoher Arbeitsbelastung wenig Spielraum für eigene Handlungsmöglichkeiten haben oder für ihre Tätigkeit nur unzureichend ausgebildet wurden.

### Betriebliche Ursachen psychischer Belastungen

Zu den Einflussfaktoren psychischer Belastungen zählen im Arbeitsprozess:

Anforderungen aus der Arbeitsorganisation

- Arbeitstätigkeit
- Arbeitsteilung zwischen Beschäftigten
- Mensch-Maschine- Schnittstellen
- Arbeitszeit



## Arbeitsschutzgesetz Allgemeine Grundsätze §4

Der Arbeitgeber hat bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes von folgenden allgemeinen Grundsätzen auszugehen:

...

4. Maßnahmen sind mit dem Ziel zu planen, Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluß der Umwelt auf den Arbeitsplatz sachgerecht zu verknüpfen;

...

Damit trägt der Gesetzgeber den sich immer schneller verändernden Bedingungen der Arbeit Rechnung. In den Betrieben wird dieses ein Umdenken bei der prozesshaften Gestaltung von Arbeitssystemen erforderlich machen. Arbeitsschutz kann nicht mehr an die betriebliche Arbeitsschutzorganisation "delegiert" werden, sondern muss in alle Prozesse integriert werden.

### Arbeitsumgebungsbedingungen

Die funktionsgerechte Gestaltung der Arbeitsumgebungsbedingungen sind traditioneller Gegenstand des betrieblichen Arbeitsschutzes. Gestaltungsanforderungen sind unter anderem in Gesetzen, Verordnungen und Normen festgelegt und beschrieben. Grundsätzlich werden in Betrieben mit einem funktionierenden Arbeitsschutzsystem weniger Gestaltungsdefizite zu finden sein, die zu physischen oder psychischen Belastungen führen könnten, als in Betrieben mit einem defizitären Arbeitsschutzsystem.

### "Weiche Faktoren" sind "harte Fakten"

Bei der Analyse und Beurteilung von Gefährdungen müssen insbesondere Erkenntnisse über die Gestaltung menschengerechter und motivationsförderlicher Arbeitsbedingungen berücksichtigt werden. Dazu gehören beispielsweise Faktoren aus der Arbeitsorganisation (z.B. Vollständigkeit der Tätigkeit, Verantwortung, Information, Kooperation, Kommunikation), der Arbeitszeit (z.B. Pausengestaltung, Dauer, Flexibilität) und aus den sozialen Beziehungen (z.B. Führungsverhalten, Mitarbeiterbeteiligung, Gruppenverhalten). Durch neue Kommunikationsstrukturen müssen in den Betrieben Personalverantwortliche und Organisationsexperten, neben den Arbeitsschutzexperten, in Arbeitsschutzthemen eingebunden werden. Auch die Arbeitsschutzbehörde muss sich konzeptionell der

Behandlung der sogenannten "weichen Faktoren", die in Wirklichkeit "harte Fakten" für die Produktivität eines Betriebes darstellen, in ihrer Arbeitsweise umstellen. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde wird bei diesem komplexen Thema in der Beratung der Betriebe liegen.

### Beratungskonzept des Amtes für Arbeitsschutz

An die Beratungskompetenz der Mitarbeiter des Amtes für Arbeitsschutz werden hohe Anforderungen gestellt werden, da es für die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen keine einfachen "Kochrezepte" geben wird, die an die Betriebe weiter geleitet werden können. Es wird vielmehr darauf ankommen die Betriebe auf ihrem eigenen Weg zur Selbsthilfe zu beraten und zu begleiten.



Die Beratung des Amtes für Arbeitsschutz soll Betrieben dazu verhelfen, das Thema psychische Belastungen durch ein abgestuftes Vorgehen zu bearbeiten (siehe dazu auch die Leitlinie "Projektmanagement" im Beitrag: Ein starkes Team!).

### 1. Stufe: Voraussetzungen im Betrieb schaffen

Hier ist zunächst auf der Führungsebene und bei den Mitarbeitervertretungen Überzeugungsarbeit zu leisten (siehe Abbildung). Die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen kann Prozesse im Betrieb in Gang setzen, die von allen Beteiligten getragen und letztendlich auch konsequent bis zur Umsetzung von Maßnahmen zu Ende gebracht werden müssen. Nur so kann der Betrieb hiervon im Sinne eines verbesserten Arbeitsschutzes profitieren.

Notwendige Umfeldbedingungen hierfür sind die Einrichtung eines Arbeitskreises, der das Thema inhaltlich bearbeitet und auf die Betriebsbedingungen anpasst, sowie eine Lenkungsgruppe, in der sich alle betroffenen betrieblich Verantwortlichen mit den Ergebnissen der Arbeitsgruppe

befassen. Die Führungsebene sollte von vornherein deutlich machen, dass für alle Transparenz der Entscheidungsfindungen hergestellt wird. Eine gute Mitarbeiterbeteiligung ist Voraussetzung für den erfolgreichen Ablauf eines solchen Prozesses.

### 2. Stufe: Bestandsaufnahme/ Analyse des Ist-Zustandes

In vielen Betrieben sind Informationen vorhanden, die unter ganz anderen Gesichtspunkten gesammelt worden sind, zum Beispiel Daten zum Führungsverhalten über ein Führungscontrolling. Im Rahmen einer sorgfältigen

Datensammlung sollten alle verfügbaren Informationen, die in einem Zusammenhang mit psychischen Belastungen stehen könnten, zusammengeführt werden. Zu den Grunddaten gehören Daten zur Betriebsstruktur und der Arbeitsorganisation. Ein betrieblicher Gesundheitsbericht kann, eventuell mit Unterstützung des Betriebsarztes und der Krankenkasse, ergänzt durch Belegschaftsbefragungen, Auskunft geben über Häufungen von Erkrankungen und gesundheitlichen Beschwerden an bestimmten Arbeitsplätzen, Arbeitsunfähigkeiten und Unfällen. Auf der Grundlage dieser Datensammlung sollte dann über das weitere Vorgehen entschieden

werden. Teilweise können bereits an Hand der Datensammlung Maßnahmenvorschläge erarbeitet werden.

Für ein systematisches weiteres Vorgehen gibt es nach unserer Einschätzung, je nach betrieblichen Verhältnissen, zwei verschiedene Möglichkeiten :

### 3. Stufe: Variante 1: Prioritätensetzung in besonders belasteten Bereichen

Ergibt die Bestandsaufnahme, dass Arbeitsbereiche durch Auffälligkeiten, wie zum Beispiel hohe Unfallzahlen, schlechte Arbeitsergebnisse aus dem allgemeinen Betriebsprofil herausfallen, ist es sinnvoll, zunächst diese Betriebsteile genauer zu analysieren. In solchen Fällen kommt es auch nicht darauf an, möglichst umfassend alle Faktoren psychischer Belastungen zu ermitteln, sondern gezielt die arbeits hindernden Faktoren herauszufinden, um die Arbeitsfähigkeit in dem betroffenen Arbeitsbereich wiederherzustellen. Solche Hauptbelastungsfaktoren können beispielsweise durch strukturierte Interviews ermittelt werden, die auch von geschulten Betriebsangehö-

rigen durchgeführt werden können. Die Maßnahmenvorschläge müssen sich an den Hauptbelastungsfaktoren orientieren.

### Variante 2: Grobanalyse (Siebtestverfahren) zur Ermittlung der psychischen Belastungsfaktoren

Es wurden verschiedene Siebtestverfahren entwickelt, die durch Fremdbeobachtung und zum Teil durch Interviews systematisch alle Faktoren abfragen, die zu psychischen Belastungen führen können. Der Einsatz solcher Verfahren ist empfehlenswert für Betriebe, die ihre Arbeitsorganisation und ihr Betriebsklima optimieren wollen. Bei der Auswahl des Siebtestverfahrens muss geprüft werden, ob es für die zu analysierenden Arbeitsprozesse geeignet ist. Auch diese Verfahren können von geschulten, betriebseigenen Mitarbeitern angewandt werden. Abhängig von den Ergebnissen des Siebtestverfahrens sollten Maßnahmenvorschläge auf der Grundlage arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse unter Mitarbeiterbeteiligung in Arbeitsgruppen erarbeitet werden.

### 4. Stufe: Feinanalyse

Spezifische arbeitswissenschaftliche Verfahren, die meist nur durch externe Sachverständige angewendet werden können, sollten eingesetzt werden, wenn die in der dritten Stufe erarbeiteten Maßnahmenvorschläge nicht zu dem gewünschten Erfolg einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen geführt haben oder wenn ganz spezifische Arbeitsverfahren einer Analyse durch ein Siebtestverfahren von vorn herein nicht zugänglich sind. In diesen Fällen sollten Experten zur Beratung und zur Problemlösung herangezogen werden.

Das Amt für Arbeitsschutz stellt sich mit diesem Konzept den neuen Herausforderungen in der Arbeitswelt. Nach einer Erprobungsphase wird zu berichten sein, ob diese Herangehensweise von den Hamburger Betrieben als hilfreiche Unterstützung der Arbeitsschutzbehörde angenommen wird.

Ansprechpartner  
Dr. Wolf-Dieter Malmberg,  
Dr. Sabine Müller-Bagehl,  
Dr. Gabriele Perger

# Ist sicher noch sicher?

## Mögliche Konsequenzen von EU-Recht und Deregulierung im Bereich Anlagensicherheit

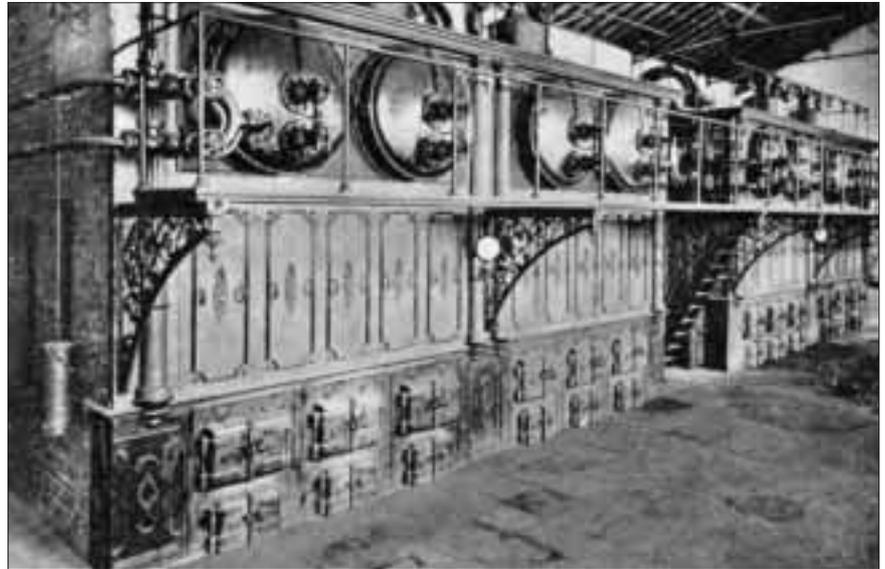


In Deutschland hat sich - ausgehend von den Begleitumständen der industriellen Revolution - ein System der technischen Anlagensicherheit als wichtiges Element des Arbeitsschutzes entwickelt. Es bürgt für äußerst niedrige Zahlen von Unfällen und Gesundheitsschäden. Dampfkessel, Druckbehälter, Aufzüge, Anlagen für brennbare Flüssigkeiten und andere gefährliche Anlagen werden mit besonderen Maßnahmen unter staatlicher Aufsicht kontrolliert. Dieses Sicherheitssystem ist nun von Qualitätsverlust bedroht. Die in den letzten Jahren erlassenen Richtlinien der europäischen Union im Bereich technischer Anlagen lassen eine Absenkung des Sicherheitsniveaus in den Ländern zu, die sich vorher durch ein besonders hohes Niveau auszeichneten. Ein weiterer Qualitätsverlust ist durch die in Deutschland geplante Einführung des Wettbewerbes im Prüfwesen zu befürchten. Das Amt für Arbeitsschutz setzt sich dafür ein, dass den Ländern die Aufsicht und Steuerung des Prüfwesens weiterhin ermöglicht wird, um die Beeinträchtigungen des Sicherheitsniveaus so gering wie möglich zu halten.

## Mit Netz und doppeltem Boden

Die leidvollen Erfahrungen bei der Einführung neuer Techniken – insbesondere der Dampftechnik – haben schon Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland dazu geführt, dass bestimmte technische Anlagen als besonders gefährlich eingestuft wurden. Um 1890 ereigneten sich noch jährlich 20 bis 30 schwere Kesselexplosionen, obwohl sich die ersten "Dampfkesselüberwachungsvereine" gebildet hatten und schon staatliche Reglementierungen in Kraft waren. Die Lage in den Vereinigten Staaten von Amerika war noch verheerender. Im Zeitraum von 1879 – 1902 wurden mehr als 6.300 Kesselexplosionen mit 7.002 Getöteten und 10.346 Verletzten registriert, das waren mehr als 260 Kesselexplosionen pro Jahr.

In Deutschland wurden außer den Dampfkesseln und Druckbehältern später noch andere Anlagen, zum Beispiel Aufzüge, elektrische Anlagen, Acetylenanlagen, Anlagen für brennbare Flüssigkeiten unter dem Begriff "überwachungsbedürftige



Kesselanlage 1898: Von den Anfängen...

Anlagen" zusammengefasst. Sie wurden seitdem mit besonderen Maßnahmen unter staatlicher Aufsicht kontrolliert.

### Überwachungsbedürftige Anlagen: Beschaffenheit und betriebliche Anforderungen?

Das bisherige System der Anlagensicherheit fußt auf dem Gerätesicherheitsgesetz sowie den zugehörigen Verordnungen und den aufgrund der gesammelten Erfahrungen erarbeiteten technischen Regeln, in denen Beschaffenheitsanforderungen, Prüfungen und Betriebsvorschriften festgelegt sind. Sogenannte Beschaffen-

heitsanforderungen sind Anforderungen, die sich auf die Konstruktion, das Material, die Festigkeit, die Ausrüstung, die Herstellung und die erstmalige Prüfung der überwachungsbedürftigen Anlagen beziehen. Sie sind schon vor der Inbetriebnahme zu erfüllen. Nach der Inbetriebnahme gelten zusätzlich die betrieblichen Anforderungen. Sie beziehen sich auf den Betrieb, die Wartung, die Reparatur und die wiederkehrenden Prüfungen von überwachungsbedürftigen Anlagen.



...bis zur Moderne: Kesselanlage 2000

## Wer darf prüfen und überwachen?

Die Überwachung der Anlagen wird in Deutschland von den Technischen Überwachungsvereinen oder staatlichen Institutionen (Amt für Arbeitsschutz in Hamburg, Staatliche Technische Überwachung Hessen) wahrgenommen. Diese Stellen arbeiten unabhängig und sind nicht dem Wettbewerb unterworfen, weil sie alle nach einer einheitlichen Gebührenordnung arbeiten und regional in der Regel nur jeweils eine Stelle zuständig ist. Das System der technischen Überwachung in Deutschland hat sich bisher bewährt - dies zeigen die niedrigen

Unfallzahlen - und garantiert ein bemerkenswertes Sicherheitsniveau in der Anlagentechnik. Bezeichnend ist, dass sich der schwerste Unfall seit 1970 - eine Kesselexplosion mit 27 Toten und Dutzenden von Verletzten - auf einem ausländischen Schiff auf der Werft Blohm & Voss in Hamburg ereignete. Dabei wurden die deutschen Vorschriften nicht angewendet, deutsche Sachverständige wurden erst zur Schadensuntersuchung eingesetzt.

## EU-Richtlinien - Trojanische Pferde für die Anlagensicherheit?

Für viele Geltungsbereiche (Anlagenarten, Verwendungszwecke) wurden von der Europäischen Gemeinschaft in den letzten Jahren Richtlinien erlassen. Diese Richtlinien haben folgende Ziele, die in dieser Rangfolge in den Präambeln aufgeführt werden:

### Ziele von EU-Richtlinien

- Verwirklichung des Binnenmarktes mit freiem Warenverkehr;
- Angleichung der Rechtsvorschriften, um Handelshemmnisse zu beseitigen (Beseitigung technischer Handelshemmnisse);
- Festlegung von Anforderungen, die für den freien (Waren-) Verkehr unerlässlich sind (Festlegung grundlegender Sicherheitsanforderungen).

Diese Ziele wurden in den Geltungsbereichen umgesetzter EU-Richtlinien erreicht und haben den Bürgern Vorteile gebracht.

## Sicherheitsniveau auf kleinstem gemeinsamen Nenner

Die Priorität der Gewährleistung des freien Warenverkehrs ist im Vergleich zu den Sicherheitsanforderungen aber eindeutig. Da nur grundlegende Anforderungen in den Richtlinien genannt werden, ist es nicht verwunderlich, dass das Sicherheitsniveau den bei uns erreichten Stand nicht halten kann. Dies liegt daran, dass die Sicherheitsanforderungen in den einzelnen EU-Staaten vor Erlass der Richtlinien ein äußerst unterschiedliches Niveau aufwiesen und die nationalen Interessen bei der Festlegung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen eine wichtige Rolle gespielt haben. Das Ergebnis ist nicht selten der kleinste gemeinsame Nenner, auf den man sich einigen konnte. Dies wird deutlich, wenn man die Anforderungen in den Richtlinien mit dem bisher in Deutschland geltenden technischen Regelwerk vergleicht. Zwar werden die Richtlinien durch sogenannte "harmonisierte Normen" ergänzt, die bezüglich der Sicherheitsanforderungen zum Teil in der Substanz mit deutschen Normen vergleichbar sind. Trotzdem gewähr-

leisten sie kein einheitliches Sicherheitsniveau, weil sie nicht zwingend angewendet werden müssen.

Nach Inkrafttreten der entsprechenden EU-Richtlinien müssen Erzeugnisse, die in ihren Geltungsbereich fallen, nur noch die Beschaffenheitsanforderungen der Richtlinien erfüllen. Abweichende technische Regeln der Mitgliedsländer sind damit außer Kraft gesetzt, weil ihre zwangsweise Anwendung als Errichtung eines Handelshemmnisses gewertet würde. Dies hätte nahezu automatisch eine Klage beim Europäischen Gerichtshof zur Folge. Für Länder, die ein besonders hohes Niveau in den nationalen Beschaffenheitsanforderungen festgeschrieben haben (wie z.B. Deutschland), hat dies in Teilbereichen eine Absenkung des Sicherheitsniveaus bewirkt.

## Wettbewerb auf dem Prüfmarkt: Wer bürgt für Qualität?

Dies ist eine der negativen Konsequenzen seit Einführung der EU-Richtlinien. Eine weitere ergibt sich aus der

Neugestaltung des Prüfwesens. Die Prüfungen vor dem Inverkehrbringen werden von "benannten Stellen" durchgeführt. Diese Stellen werden nach ganz unterschiedlichen Verfahren in den Mitgliedsländern begutachtet und der EU benannt. Auch hier muss von einem unterschiedlichen Niveau in Bezug auf Fachkompetenz, Unabhängigkeit und Sicherheitsbewusstsein ausgegangen werden. Personenbezogene Prüfungen des Fachwissens finden nicht mehr statt, von Sachverständigen ist in den Anforderungen an die benannten Stellen nicht mehr die Rede. Zudem kann sich jeder Hersteller für die Prüfung (Zertifizierung) seiner Produkte die ihm genehme Stelle auswählen. Der entstandene Wettbewerb der Prüfstellen führt zu einem Kampf mit Dumpingpreisen ("billige Prüfungen") und möglicherweise oberflächlicheren Prüfungen. Dabei ist fraglich, ob die zertifizierten Produkte die ohnehin niedrig angesetzten Anforderungen der Richtlinien tatsächlich erfüllen. Dies wurde z.B. seit Inkrafttreten der Richtlinie "Einfache Druckbehälter" im Jahr 1993 in den Gremien des Erfahrungsaustausches immer wieder geschildert und beklagt.

## Prüffristen und Kostenentwicklungen

Die EU-Richtlinien haben nur Beschaffenheitsanforderungen zum Inhalt (CE-Kennzeichen auf entsprechenden Produkten). Die betrieblichen Anforderungen bleiben weiterhin nationalen Regelungen vorbehalten. Vor Einführung der EU-Richtlinien waren Beschaffenheit und Betrieb durch ein abgestimmtes Anforderungssystem geregelt (siehe Abschnitt "Mit Netz und doppeltem Boden"). Durch die Auftrennung dieses Systems in europäische Beschaffenheitsanforderungen und deutsche Betriebsanforderungen ist ein Bruch entstanden. Die Folge ist zum Beispiel, dass Anlagen mit CE-Kennzeichen zwar in Betrieb gehen können, aber die national festgelegten Fristen für wiederkehrende Prüfungen nicht mehr anwendbar sind, weil das national vorausgesetzte Sicherheitsniveau nicht mehr erreicht wird. Es muss nach Inbetriebnahme von Anlagen mit CE-Kennzeichen erst festgestellt werden, in welchem Maß ihr technisches Sicherheitsniveau mit den in Deutschland bisher vorgegebenen Anforderungen vergleichbar ist. Dadurch ergeben sich für die Betreiber nicht erwartete

Zusatzkosten für zusätzliche Prüfungen und Gutachten. Bei den Aufsichtsbehörden entsteht erheblicher Zusatzaufwand, weil in vielen Fällen neue, kürzere Prüffristen festgesetzt werden müssen. Die kürzeren Prüffristen wirken sich natürlich auch kostensteigernd für den Betrieb aus. Das Ergebnis der Einführung der EU-Richtlinien hinsichtlich der Sicherheit gefährlicher, technischer Anlagen ist ein teilweise abgesenktes Qualitätsniveau der Produkte und ihrer Prüfungen vor Inbetriebnahme - verbunden mit erhöhten Prüfkosten nach der Inbetriebnahme. Beides kann nicht im Sinne der Verbraucher, der Anwender und der Arbeitnehmer sein und ist ein Rückschritt gegenüber dem bisher erreichten Stand des technischen Arbeitnehmerschutzes.

Die EU-Rechtsprechung lässt zu, dass die Mitgliedstaaten besondere Maßnahmen zur Erhaltung des nationalen Sicherheitsniveaus ergreifen. Daher sollte auf dieser rechtlichen Grundlage versucht werden, bewährte nationale Regelungen zur Gewährleistung des sicheren Anlagenbetriebes zu erhalten und nicht weiter abzubauen.

## Kehren neue Besen wirklich gut?



Unter dem Begriff "Deregulierung" versucht die Bundesregierung das bisherige Prüfsystem der überwachungsbedürftigen Anlagen zu ändern. Die Regelungen, die für die Prüfungen vor dem Inverkehrbringen aufgrund der EU-Richtlinien eingetreten sind, werden in diesem Zusammenhang als Begründung dafür genannt, dass nun auch der Bereich der wiederkehrenden Prüfungen dem Wettbewerb freigegeben werden müsse. Der Betrieb der Anlagen und damit auch die Regelung von wiederkehrenden Prüfungen fallen jedoch nicht unter den Geltungsbereich der bisher erlassenen Richtlinien.

## Glauben ist gut, Kontrolle ist ...?

Zur Zeit sehen die Pläne der Bundesregierung vor, das bisherige Prinzip der sogenannten Einräumigkeit der technischen Überwachung (das heißt, die Prüfmonopole der bisher beauf-

tragten Prüforganisationen) nach einer Übergangszeit aufzuheben. Danach sollen alle Prüforganisationen, die sich einem Akkreditierungsverfahren unterzogen haben, die Berechtigung erhalten, alle Arten von Prüfungen durchzuführen. Es ist sogar vorgesehen, dass die Betreiber der Anlagen sich selbst als zugelassene Prüfstellen akkreditieren lassen können, d.h. die Betreiber kontrollieren ihre Anlagen unter eigener Bestimmung der Prüffristen selbst.

Im Rahmen der Neuregelung des Rechts der überwachungsbedürftigen Anlagen sieht die Bundesregierung außerdem die Schaffung einer "Betriebssicherheitsverordnung" vor, in der alle bisherigen Anlagen-Verordnungen zusammengefasst werden sollen. Die Argumente für die vorgesehenen Änderungen sind hauptsächlich

- Vereinfachung und Anpassung des nationalen Rechts an europäisches Recht,
- Stärkung der Betreiberverantwortung,
- Liberalisierung und damit Stärkung der Innovationsfähigkeit innerhalb des Prüfwesens.



Folgen einer Anlagenexplosion

Das sind sicherlich positive Ziele. Es können sich daraus aber auch gravierende Nachteile ergeben, die das Sicherheitsniveau eventuell beeinträchtigen und zudem noch zu Kostensteigerungen führen würden:

- Die billigsten Prüforganisationen, die am wenigsten Aufwand treiben und deshalb den geringsten Ärger machen, werden möglicherweise die meisten Prüfaufträge bekommen.
- Dumpingpreise können durch Einsparung von Zeitaufwand angeboten werden und zu oberflächlicherer Prüfung führen.
- Bei der Festlegung der Prüffristen könnten nicht die Sicherheit sondern wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen.
- Den neuen Prüfstellen fehlt vorerst das Know-how für die gefährlichen Anlagen.
- Die mit dem neuen Recht vorgesehene weitgehende Abschaffung von Erlaubnis- und Anzeigepflichten und die damit verbundene Einschränkung der staatlichen Aufsicht werden das Risikopotential steigern. Der Aufsicht unbekannte Anlagen können nicht überwacht werden.
- Die nötige Aufsicht über die vielen Prüfstellen und die Notwendigkeit der Schaffung von Anlagenkatalogen wird den staatlichen Aufwand immens erhöhen.
- Im Wettbewerbssystem der Prüfstellen kann keine Flächendeckung garantiert werden ("Rosinenpickerei" könnte um sich greifen).
- Durch die Aufteilung des Prüfvolumens auf eine große Zahl von Wettbewerbern wird die Existenz der bewährten Prüfstellen gefährdet, weil diese Personal abbauen und Abfindungen zahlen müssen.

Dies alles kann bedeuten, dass die unter den Begriffen Bereinigung, Deregulierung, Liberalisierung und Rechtsanpassung von der Bundesregierung geplanten Änderungen eines nicht garantieren können: Die Erhaltung des derzeitigen Sicherheitsniveaus der überwachungsbedürftigen Anlagen.

## Wie kommt das Schiff auf den richtigen Kurs?

Einige der im vorherigen Abschnitt geschilderten Entwicklungen werden mittelfristig nicht mehr aufzuhalten sein. Dazu ist die Diskussion zu weit fortgeschritten, zudem haben einige Bundesländer den geplanten Änderungen schon zugestimmt. Es kommt also darauf an, das zukünftige Recht unter erträglichen Rahmenbedingungen einzuführen und es mit Elementen zu versehen, die den Ländern die Aufsicht über und das Steuern des Prüfwesens weiterhin ermöglichen. Dazu gehören folgende Punkte:



- Ausreichend lange Übergangsfristen unter Beibehaltung der bisherigen Gebührenregelungen,
- Gründliche Überprüfung der Unabhängigkeit und der fachlichen Kompetenz neuer Prüfstellen (Akkreditierung),
- Beschränkung der Zahl der Prüfstellen durch die Einführung einer Bedarfsprüfung.

Lange Übergangsfristen erlauben den alten Prüfstellen, sich in ihrer Personalarbeit auf die zukünftigen Gegebenheiten einzustellen. Den neuen Prüfstellen ermöglichen sie das Sammeln von Erfahrungen auf einem für sie bis dahin unbekanntem Tätigkeitsfeld. Außerdem benötigen die Länder eine angemessene Übergangsfrist zum Aufbau des Akkreditierungswesens und neuer Aufsichtsstrukturen.

Die gewissenhafte Durchführung der Akkreditierung der Prüfstellen verschafft diesen den "Führerschein" zur Anlagenprüfung und sichert damit ein gewisses Grundniveau. Zumindest wird den Organisationen, die mit wenig Aufwand viel Profit machen wollen, damit der Zugang zum Prüfmarkt verwehrt. Mit dem Instrument der Bedarfsprüfung wird den Ländern die Möglichkeit gegeben, für ihren Bereich die Zahl der Prüfstellen zu begrenzen. Dadurch wird der Wettbewerb nicht völlig ausgeschlossen. Es wird aber ein zu großes Überangebot an Prüfkapazität verhindert, das zu problematischen Entwicklungen (s.o.) führen kann.

In allen betroffenen Gremien setzen sich Vertreter des Amtes für Arbeitsschutz für den Erhalt der bewährten Elemente des Systems der Anlagensicherheit ein. Dabei verfolgen sie das Ziel, dass das zukünftige Recht nur zu einer möglichst geringen Beeinträchtigung des Sicherheitsniveaus führt. Hierbei ist die Unterstützung durch Vertreter der Politik und der betroffenen Verbände und Interessenvertretungen unverzichtbar.

## Wir bereiten uns vor!

Das Amt für Arbeitsschutz schließt die Augen nicht vor der Entwicklung, die heutzutage unter dem Zeichen der Globalisierung der Wirtschaft, des Handels und des Rechts steht. Da die Entwicklung des europäischen Rechts und der Erlass europäischer Richtlinien ein seit Jahren anhaltender Prozess ist, konnten wir uns darauf einstellen. So wurde schon 1993 die erste Akkreditierung als europäische Prüfstelle erlangt. Seit Ende 1999 ist das Amt als Prüfstelle gemäß allen in Frage kommenden Richtlinien in Brüssel benannt. Voraussetzung hierfür war unter anderem der Aufbau eines umfassenden Qualitätssicherungs-Systems.

Auch ohne in einer Wettbewerbssituation zu stehen, haben wir uns schon seit langer Zeit als Dienstleistungseinrichtung definiert und damit den Wandel von der Aufsichts- und Prüforganisation zur kundenorientierten Serviceorganisation vollzogen. Der Slogan "Service aus einer Hand" wurde schon 1996 von uns propagiert.

Beratungs-, Prüf- und Zertifizierungsangebote ergänzen sich und bieten den Bürgern (Arbeitnehmer, Betreiber, Hersteller, Dritte) die vollständige Palette von Dienstleistungen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit.

Seit Tätigkeitsbereiche des Amtes für Arbeitsschutz im Wettbewerb mit anderen Anbietern stehen, hat sich der Zwang zu Rationalisierung und Effizienzsteigerung deutlich verstärkt. Interne Maßnahmen und Bemühungen werden auf Dauer aber nicht ausreichen, in allen Teilen des Prüfmarktes präsent zu bleiben. Deshalb sind Überlegungen eingeleitet worden, für bestimmte Tätigkeitsfelder Kooperationspartner zu gewinnen.

Um unsere Ziele im Arbeitnehmerschutz und in der Anlagensicherheit verfolgen zu können und um eine breite Akzeptanz für diese Ziele zu erreichen, muss ein gutes Rezept gefunden werden. Unsere Rezeptur besteht aus den Zutaten Bürger- und Kundentreue, Beratung und Service, Flexibilität, Effizienz, Unabhängigkeit, Fachkompetenz und last but not least Gewinnung von Bündnispartnern. Wir brauchen Bündnispartner in Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit, die mit uns gemeinsam für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz eintreten und dabei ihre Kompetenz und ihren Einfluss in die Waagschale werfen.

Ansprechpartner  
Rolf Blömeling



# Arbeit - Haushalt - Freizeit

## Wege zu einem ganzheitlichen Verbraucherschutz



Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind nach dem EU-Vertrag verpflichtet, im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Benutzung technischer Produkte, Arbeitsmittel und Anlagen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Verbraucher zu gewährleisten sowie gleichermaßen einen fairen Wettbewerb sicherzustellen. Ein wesentliches Instrument dazu ist die Marktüberwachung. Sie wurde im Zuge der Umsetzung europäischer Binnenmarktrichtlinien im deutschen Recht verankert. Vor diesem Hintergrund sind in den Arbeitsschutzbehörden der Länder - so auch in Hamburg - Konzepte und Aktivitäten zur Verbesserung der Marktüberwachung entwickelt worden. Die Unübersichtlichkeit und Größe des Marktes verlangt nach umsetzbaren und effektiven Strategien der Marktüberwachung. Nur ein kooperatives und koordiniertes Vorgehen der Marktüberwachungsbehörden der Länder und ein kontinuierlicher Informationsaustausch kann ein "sicheres Marktgeschehen" zum Nutzen aller Verbraucher, und dazu gehören auch die Hamburger Beschäftigten, gewährleisten.

## Was ist Marktüberwachung? - Warum Marktüberwachung?

Wer unter dem Stichwort "Marktkontrolle" oder "Marktüberwachung" an den Hamburger Fischmarkt denkt, wo die Marktaufischt darüber wacht, dass die Stände ordnungsgemäß aufgebaut sind, Fluchtwege vorgesehen sind, Lebensmittelkontrollen stattfinden, die gewährleisten, dass die zum Verkauf angebotenen Waren hygienisch einwandfrei sind, der liegt einerseits schon richtig, weil es auch hier mit den beschriebenen Maßnahmen um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von Konsumenten geht. Andererseits wird unter dem hier dargestellten Thema die "Marktüberwachung" in einem Sinn verstanden, der weit über die lokalen Grenzen eines Wochenmarktes hinausgeht.

Mit der Einführung eines "Gesetzes über technische Arbeitsmittel - Gerätesicherheitsgesetz (GSG)", beabsichtigte der Gesetzgeber, der technischen Entwicklung in allen Lebensbe-



reichen, also über den betrieblichen Arbeitsschutz hinaus, Rechnung zu tragen. Die Technik hat Einzug in den privaten Lebensbereich eines Haushalts gehalten. In der Freizeit benutzt der Heimwerker Geräte, die nicht weniger gefährlich als am betrieblichen Arbeitsplatz sind. Und wenn nicht gebastelt wird, so können von einem Sportgerät auch nicht unerhebliche Gefahren ausgehen. Schließlich nimmt das Spielzeug für Kinder zunehmend technischen Charakter an.

Mit dem Gerätesicherheitsgesetz soll verhindert werden, dass neben der unsachgemäßen Benutzung von Haushalts-, Sport-, Bastelgeräten und auch Spielzeug ein sicherheitstechnisch mangelhaftes Gerät selbst als Gefahrenquelle den Benutzer schädi-

gen kann. Ergänzt wurde das GSG durch das Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), dessen Ziel in der Gewährleistung besteht, "dass Hersteller und Händler dem Verbraucher nur sichere Produkte zur privaten Nutzung überlassen".

Neben dem Aspekt des gesundheitlichen Verbraucherschutzes verfolgen beide Gesetze - GSG und ProdSG - eine weitere Intention: Vor dem Hintergrund der politischen Übereinkunft, in Europa einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen, sind die Mitgliedsstaaten die Verpflichtung eingegangen, Gemeinschaftsrecht umzusetzen. Damit sollen allerdings nicht nur die Interessen der Verbraucher, Arbeitnehmer und sonstigen Benutzer, sondern auch die Interessen der Wirtschaft vor

unlauterem Wettbewerb geschützt werden. So sind Wettbewerbsvorteile zu verhindern, die durch die Produktion von unsicheren Produkten entstehen können und die ggf. sogar kostengünstiger als von der "ehrlichen" Konkurrenz hergestellt werden. Auf den europäischen Markt dürfen nur Produkte gelangen, die den Voraussetzungen der EU-Richtlinien entsprechen.

## Wie kann Marktüberwachung effektiv umgesetzt werden?

Wenn man sich vergegenwärtigt, dass allein in Deutschland

- 250 Millionen elektrotechnische Produkte auf dem Markt sind und
- jährlich einige Tausend hinzukommen,
- andererseits einige Tausend vom Markt genommen werden und
- 70.000 Hersteller und 30.000 Vertreiber den Markt bestimmen, dann wird offensichtlich, dass eine zielführende Marktüberwachung nicht



darin bestehen kann zu kontrollieren, ob nun jedes Produkt, das auf den Markt kommt, auch den jeweiligen Sicherheitsanforderungen entspricht. Die Unübersichtlichkeit und Größe des Marktes verlangt die Entwicklung umsetzbarer und effektiver Strategien der Marktüberwachung.

Auf Grund des Umfangs und der Komplexität des Marktgeschehens moderner und globalisierter Industriegesellschaften ist eine wirkungsvolle Marktüberwachung nur durch ein arbeitsteiliges Vorgehen der für den Vollzug zuständigen Marktüberwachungsbehörden der Länder sinnvoll zu leisten. Die föderale Struktur Deutschlands kann in diesem Zusammenhang durchaus als Chance und gute Voraussetzung für Marktüberwachung angesehen werden, da flächendeckend

geeignete Strukturen für ein konzentriertes Kontrollsystem vorhanden sind. Mittels eines arbeitsteiligen Vorgehens können auch Standortvorteile der einzelnen Marktüberwachungsbehörden durch ihre Nähe zu bedeutenden Produktionsstandorten (Hersteller) bzw. Distributionsstandorten (Häfen, Güterumschlagzentren) genutzt werden.

Arbeitsteilung setzt ein hohes Maß an Kommunikation und Koordination voraus. Die Aktivitäten der Länder in Bezug auf Marktüberwachung werden nur dann ihre maximale Wirkung entfalten, wenn eine zielgerichtete Gesamtstrategie abgestimmt und festgelegt wird. Dies ist durch ein arbeitsteilig koordiniertes Überwachungskonzept zu realisieren. Damit wird der Situation Rechnung getragen, dass

die in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Marktkontrollen hinsichtlich ihres Umfangs sowie der finanziellen und technischen Ausstattung auf äußerst unterschiedlichem Niveau durchgeführt werden.

## Praxis der Marktüberwachung

In der Regel finden derzeit Marktkontrollen lediglich anlassbezogen bei unter Sicherheitsgesichtspunkten auffällig gewordenen Produkten statt. Wenn Warnmeldungen seitens anderer nationaler Vollzugsbehörden wie auch von EU-Behörden eingehen, handelt jedes Land für sich. Eine systematische Abstimmung zwischen den Ländern konnte bisher noch nicht erreicht werden. Insbesondere werden die Ergebnisse der jeweiligen Marktkontrollen nicht immer weitergegeben. Es muss also davon ausgegangen werden, dass häufig un gerechtfertigte Doppel- und Mehrfachprüfungen durchgeführt werden, da nicht länderübergreifend bekannt

wird, ob und wann ein bestimmtes Produkt bereits geprüft wurde.

### Anlassbezogene Marktkontrolle

In der Regel wird eine Marktüberwachungsaktion eingeleitet, wenn von einer für den Arbeitsschutz zuständigen Stelle, einem Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, einer zugelassenen Prüfstelle etc. mitgeteilt wird, dass durch die Beschaffenheit eines Produkts für den Benutzer eine Gefahr droht.

Die entsprechende Meldung wird zunächst nach sicherheitsrelevanten Gesichtspunkten unter Einschätzung des jeweiligen Risikos, das von diesem Gerät ausgehen kann, bewertet. In einem weiteren Schritt wird das Produkt überprüft, wobei in manchen Fällen schon eine Sichtprüfung ausreicht, um festzustellen, dass es den Sicherheitsanforderungen nicht genügt. In vielen Fällen kann allerdings auf eine technische Prüfung nicht verzichtet werden, bei der das Gerät mehr oder weniger zerlegt werden muss. Wenn sich nun der Verdacht auf Gefährdung

bestätigt, ist einzuschätzen, ob und wie der beanstandete Mangel behoben werden kann. Gegebenenfalls kann der Hersteller "nachbessern". In manchen Fällen ist in letzter Konsequenz das Produkt aus dem Verkehr zu nehmen, ein Rückruf zu veranlassen bzw. eine allgemeine Warnung an die Bevölkerung zu veröffentlichen, um eine Gefahr für die Verbraucher abzuwenden.

### Aktive Marktkontrolle durch Schwerpunktaktionen

Neben der anlassbezogenen Marktüberwachung führen die zuständigen Marktaufsichtsbehörden Schwerpunktaktionen im Rahmen von Stichprobenkontrollen durch. Hierfür sind

- Prüfstrategien festzulegen und abzustimmen (nach Umfang, Tiefe) und
- geeignete Aktionen (aus dem Verkehr nehmen, Rückruf, Entwarnung) zu veranlassen.

Zur Unterstützung von Marktüberwachungsaktionen sollen Informationen über diese Maßnahmen zukünftig in eine zentrale Datenbank eingegeben



werden. Dies ermöglicht den Marktüberwachungsbehörden vor einer durchzuführenden Kontrollaktivität, Hinweise über entsprechende Aktionen in anderen Regionen bzw. anderen Ländern zu erhalten und durchgeführte Marktaufsichtsaktionen zu bewerten. Diese Datenbank soll darüber hinaus Suchoptionen für die Marktkontrollbehörden zur Verfügung stellen, mit denen Produkte, bzw. deren Hersteller oder Händler identifiziert werden können.

## Die neue Konzeption einer Marktüberwachung in Deutschland

### Optimierung der Informationsebene

Eine arbeitsteilig koordinierte Marktüberwachung bedarf einer wesentlichen Verbesserung der Kommunikationsstrukturen und Informationsbeziehungen der Marktüberwachungsbehörden. Dies setzt systematisch aufgearbeitete Kenntnisse über den Umfang der einzelnen Produktsegmente, die jeweiligen Hersteller bzw. Inverkehrbringer voraus, um gemeinsam länderübergreifend entscheiden zu können, welche Marktüberwachungsaktionen durchgeführt werden sollten.

Im Rahmen der vorgesehenen Arbeitsteilung der Länder bietet sich an, dass jedes Land entsprechend den europäischen Kommissionsausschüssen die Verantwortung für ein bestimmtes Produktsegment (z. B. elektrische Betriebsmittel oder einfache Druckbehälter) übernimmt. Diese Informatio-

nen müssen so aufbereitet werden, dass eine bestimmte Produktmenge ermittelt werden kann, um daraus die erforderlichen Kontrollaktivitäten ableiten zu können.

Dabei muss in einem ersten Schritt das Produktsegment selbst eindeutig (durch Auflistung der entsprechenden Produkte) beschrieben und mit umfassenden Informationen über Hersteller und Inverkehrbringer versehen werden. Um eine möglichst hohe Transparenz des Marktgeschehens zu erzielen ist ein intensiver Informationsaustausch mit Industrieverbänden, Wirtschaftsinstituten etc. anzustreben. Selbstverständlich müssen alle der öffentlichen Verwaltung (Behörden, Zoll, etc.) zur Verfügung stehenden Informationen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten genutzt werden. Die zusammengeführten Informationen sind unter Gesichtspunkten der Marktüberwachung zu bewerten.

In diesem Zusammenhang aufbereitete Informationen werden in einer gemeinsamen Datenbank zusammengeführt, die von allen Marktaufsichtsbehörden genutzt und gepflegt wird.



Die technische Ausstattung für Marktkontrollen (Geräteuntersuchungsstellen) ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Zwischen den Ländern sollte ein regelhafter Informationsaustausch über die finanziellen und sach-

lichen Ressourcen stattfinden, damit eine gegenseitige Unterstützung bei Prüfverfahren möglich ist. Teil der Datenbank sind also auch Informationen über die in den Ländern betriebenen Prüfstellen (Geräteuntersuchungs-

stellen der Länder und externe Prüfstellen), um diese länderübergreifend nutzen zu können. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Angaben zur technischen Ausstattung und zu personellen Ressourcen.

Der systematische Aufbau einer internetunterstützten Datenbank "Produktsicherheit" könnte sich in folgende Abschnitte gliedern:

- Ansprechpartner,
- Informationen über auffällig gewordene Produkte
- Überprüfungsergebnisse,
- Laufende Aktionen,
- Antworten zu Auslegungsfragen,
- Antworten zu Zweifelsfragen
- Rechtsprechung.

Mit dem Aufbau dieser Datenbank werden schließlich die in den verschiedenen Richtlinien und Verordnungen nach § 4 Gerätesicherheitsgesetz (GSG) vorgesehenen Mitteilungspflichten und Berichtswege vereinheitlicht.

## Optimierung der Marktkontrolle

Um das arbeitsteilige Vorgehen der Länder bei der Marktüberwachung künftig koordinieren zu können, hat der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik einen "Arbeitsausschuss Marktüberwachung im Interesse von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Verbrauchern" eingerichtet. Dieses Gremium ist durch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bestätigt worden. Vorsitz und Geschäftsführung des Ausschusses hat in den kommenden drei Jahren Hamburg. Der Arbeitsausschuss soll sicherstellen, dass länderübergreifend eine Systematisierung der Marktüberwachung gewährleistet ist. Eine Erhöhung der Vollzugsdichte und Prüftiefe (Ergänzung einer Sichtprüfung auf offensichtliche äußere Mängel eines Produkts durch labortechnische Prüfungen) soll angestrebt werden. Der Arbeitsschussausschuss ist beauftragt und befugt, die Länderabstimmung für die durchzuführenden Marktkontrollen vorzunehmen. Er koordiniert zukünftig alle Marktüberwachungsaktivitäten in Deutschland. Ein wesentliches Arbeitsinstrument ist ein internetunterstütztes Informationssystem.

Darüber hinaus hat der Arbeitsausschuss den Austausch von Informationen über Marktentnahmen, Prüfungsergebnisse und andere Kontrollaktionen zu gewährleisten und fortwährenden Kontakt zwischen allen an der Marktüberwachung Beteiligten (Behörden, Industrieverbänden, Zertifizierern) herzustellen. Eine weitere Aufgabe des Arbeitsausschusses Marktüberwachung ist eine regelmäßige Abstimmung und Zusammenarbeit mit den für die Marktüberwachung zuständigen EU-Gremien (u. a. der EU-Kommission und ihren Rechtssetzungs- und Normungsgremien) bzw. den Mitgliedsstaaten der EU. Dadurch werden abgestimmte Marktkontrollaktionen mit den anderen Mitgliedsstaaten möglich. Unter dem Gesichtspunkt der EU-weiten Zusammenarbeit aller Marktaufsichtsbehörden entlastet die zentrale Koordinationsstelle durch die Übernahme gemeinschaftlicher Aufgaben die einzelnen Länder erheblich.

## Erforderliche Ressourcen

Voraussetzung für eine arbeitsteilig koordinierte Marktüberwachung ist, dass die Länder ihre Vertretung in dem Arbeitsausschuss Marktüberwachung sicherstellen. Weiterhin können im Rahmen des arbeitsteiligen Vorgehens personelle Ressourcen für die Aufarbeitung der informationellen Grundlagen für das Informationssystem "Marktüberwachung" bereitgestellt werden.

Die für den Vollzug der Marktüberwachung notwendigen personellen Ressourcen bemessen sich an den in der Marktüberwachungskonferenz vereinbarten Aktivitäten. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass für eine effektive Marktüberwachung ein personeller Mehraufwand notwendig sein wird. Mit der Umsetzung der neuen "Strategie der Marktüberwachung in Deutschland" wird dieser Mehraufwand Rationalisierungseffekte erbringen, die insgesamt einer effektiven und effizienten Marktüberwachung dienen.

Ansprechpartner  
Dr. Christoph Brandt, Axel Schmidt

Die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Beiträge in dieser Broschüre erreichen Sie über unser Arbeitsschutztelefon: 040 - 428 63 21 12 oder direkt per E-Mail „Vorname“.„Nachname“@bags.hamburg.de  
Sie finden das Amt für Arbeitsschutz im Internet unter:  
<http://www.hamburg.de/bags/arbeitschutz>

# Impressum

## Herausgeber:

Behörde für Soziales, Familie,  
Gesundheit und Verbraucherschutz  
Amt für Arbeitsschutz  
Billstraße 80  
20539 Hamburg

Arbeitsschutztelefon: 040 /428 37 - 2112  
arbeitsschutztelefon@bsg.hamburg.de  
www.arbeitsschutz.hamburg.de

**Bezug:** Diese Broschüre (B 1/00) können  
Sie kostenlos bestellen unter der o.a. Adresse  
sowie unter

**Tel.:** 040/428 37 - 3134

**Fax:** 040/427 948 048

publicorder@bsg.hamburg.de  
www.arbeitsschutzpublikation.hamburg.de

**Gestaltung:** www.kwh-Design.de, K. Herrmann

**Druck:** Gebrüder Braasch, Hamburg

1. Auflage, Oktober 2000

Impressum aktualisiert 05.06

## Anmerkung zur Verteilung:

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bürgerschafts-, Bundestags und Europawahlen sowie die Wahlen zur Bezirksversammlung. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Die genannten Beschränkungen gelten unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Druckschrift dem Empfänger zugegangen ist. Den Parteien ist es jedoch gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz  
Amt für Arbeitsschutz

# ARBEITSSCHUTZ IN HAMBURG



WIR WOLLEN

GESUNDE ARBEIT

IN HAMBURG

# Impressum

## Herausgeber:

Behörde für Soziales, Familie,  
Gesundheit und Verbraucherschutz  
Amt für Arbeitsschutz  
Billstraße 80  
20539 Hamburg

Arbeitsschutztelefon: 040 /428 37 - 2112  
arbeitsschutztelefon@bsg.hamburg.de  
www.arbeitsschutz.hamburg.de

**Bezug:** Diese Broschüre (B 1/00) können  
Sie kostenlos bestellen unter der o.a. Adresse  
sowie unter

**Tel.:** 040/428 37 - 3134

**Fax:** 040/427 948 048

publicorder@bsg.hamburg.de  
www.arbeitsschutzpublikation.hamburg.de

**Gestaltung:** www.kwh-Design.de, K. Herrmann

**Druck:** Gebrüder Braasch, Hamburg

1. Auflage, Oktober 2000

Impressum aktualisiert 05.06

## Anmerkung zur Verteilung:

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bürgerschafts-, Bundestags und Europawahlen sowie die Wahlen zur Bezirksversammlung. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Die genannten Beschränkungen gelten unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Druckschrift dem Empfänger zugegangen ist. Den Parteien ist es jedoch gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.