

**„Arbeits- und Gesundheitsschutz aktuell –
neue Vorschriften und neue Erkenntnisse“**

© 2020 Dipl.-Ing. Harald Lehning

Herausgeber: KlärWerk, Institut für kritische Sozialforschung und Bildungsarbeit e.V.
<http://institut-klarwerk.de/>

Autor: Harald Lehning

Umschlaggestaltung: Herbert Bühl

Bildnachweis Umschlag: Herbert Bühl

Verlag und Druck: tredition GmbH,

Halenreihe 40-44, 22359 Hamburg

ISBN: 978-3-347-11679-5

Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages und des Autors unzulässig. Dies gilt insbesondere für die elektronische oder sonstige Vervielfältigung, Übersetzung, Verbreitung und öffentliche Zugänglichmachung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhalt	Seite
Vorwort	9
Aktuelle Entwicklungslinien im Arbeits- und Gesundheitsschutz	11
▪ Prävention – Blick nach vorn im Arbeits- und Gesundheitsschutz	12
▪ Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)	13
▪ Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV)	15
▪ Präventionsgesetz und Sozialgesetzbuch V (SGB V)	16
▪ Zwischenbilanz der aktuellen Entwicklung im Arbeits- und Gesundheitsschutz	19
Organisation des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes	20
▪ Begriffsklärungen	20
▪ Die Verpflichtungen des Arbeitgebers gemäß Arbeitsschutzgesetz	21
▪ Die einzelnen Elemente der Arbeitsschutzorganisation	22
Verantwortlichkeit und Zuständigkeit im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz	26
▪ Gesamtverantwortung des Arbeitgebers für den Arbeits- und Gesundheitsschutz	28
▪ Übertragung von Arbeitgeberpflichten	32
▪ Praktische Fragen der Koordinierung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes	34
Arbeitssicherheitsgesetz und DGUV Vorschrift 2	35
▪ DGUV Vorschrift 2 „Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit“	36
▪ Vorgehensweise bei der Ermittlung der Betreuungszeiten von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit nach DGUV Vorschrift 2	36
Weitere Funktionen im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz	38
▪ Fachkraft für Arbeitssicherheit	38
▪ Betriebs*ärztin	39
▪ Sicherheitsbeauftragte	40
▪ Ersthelfer*innen und Erste Hilfe	40
▪ Brandschutz	42
Die zentrale Bedeutung der Gefährdungsbeurteilung im Arbeits- und Gesundheitsschutz	48
▪ Die Gefährdungsbeurteilung	48
▪ Verbreitete Irrtümer über die Gefährdungsbeurteilung	50
▪ Die Komplexität der Gefährdungsbeurteilung	51
▪ Qualitätskriterien für eine rechtkonforme Gefährdungsbeurteilung	59
▪ Die einzelnen Prozessschritte der Gefährdungsbeurteilung	
- Planung/Vorbereitung	64
▪ Exkurs 1: Methoden und Verfahren	66
▪ Exkurs 2: Gefahr – Gefährdung	70

▪ Exkurs 3: Belastung – Beanspruchung	71
▪ Ermittlung der Gefährdung/Belastung	74
▪ Beurteilung und Bewertung der ermittelten Gefährdung/Belastung	75
▪ Exkurs 4: Gefährdungsfaktoren und ihre kennzeichnenden Merkmale	76
▪ Planung der erforderlichen Maßnahmen	84
▪ Durchführung der geplanten Maßnahmen	87
▪ Überprüfung der durchgeführten Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit	87
▪ Fortschreibung/Aktualisierung des Prozesses der Gefährdungsbeurteilung	88
▪ Dokumentation der Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung	89
▪ Datenschutz	90
Die Besonderheiten der Gefährdungsbeurteilung Psychische Belastung	91
▪ Warum theoretische Erklärungsmodelle?	92
▪ Exkurs 5: Führungsverhalten	93
▪ Die psychischen Belastungsfaktoren	96
▪ Methoden für die Ermittlung der psychischen Belastung	99
▪ Maßnahmen zur Optimierung psychischer Belastung	101
▪ Praktische Fragen	109
▪ Exkurs 6: Mobbing	118
Prospektive (vorausschauende) Gefährdungsbeurteilung	120
▪ Gefährdungsbeurteilung im Zusammenhang mit dem Einrichten von Arbeitsstätten	121
▪ Exkurs 7: Zusammenwirken von Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht	122
▪ Betriebssicherheitsverordnung (Beschaffung von Arbeitsmitteln)	124
▪ Gefahrstoffverordnung (Kennzeichnung, Gefahrstoffverzeichnis, Sicherheitsdatenblatt, Substitution etc.)	133
Tätigkeits- bzw. Arbeitsplatzbezogene Gefährdungsbeurteilung	140
Exkurs 8: Gefährdungsbeurteilung bei Bildschirmarbeitsplätzen	140
Exkurs 9: Gefährdungsbeurteilung bei mobiler ITK-gestützter Arbeit	146
Exkurs 10: Arbeiten im Homeoffice	150
Anlassbezogene Gefährdungsbeurteilung am Beispiel der ASR A 3.7 Lärm	154
Unterweisung der Beschäftigten	159
Mitbestimmung der Interessenvertretung	165
Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats	165
Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Mitbestimmungsrecht beim betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz	166
Exkurs 11: Wie erkenne ich, ob und wenn ja, welche Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes erforderlich sind?	171
Mitbestimmungsrechte des Personalrats	179

Empfehlungen für die praktische Vorgehensweise	182
Exkurs 12: Stärken und Schwächen externer Beratung	188
Zukünftige Herausforderungen	189
▪ Mobiles Arbeiten	190
▪ Demografischer Wandel	191
▪ Gesundheitskompetenz	193
Zu guter Letzt – Was gehört zu einem guten Arbeits- und Gesundheitsschutz?	195
Anhang	200
Muster-Betriebs- bzw. Dienstvereinbarung Gefährdungsbeurteilung	200
Fragebogen zur Ermittlung psychischer Belastung	203
Verzeichnis der Abbildungen	210
Verzeichnis der Tabellen	211
Glossar	212
Quellen	216

Vorwort

Für unser Institut KlärWerk e. V. in Hamburg ist Arbeits- und Gesundheitsschutz seit 2005 eines der Schwerpunktthemen. Dafür gab und gibt es zwei Gründe:

- Das Bundesarbeitsgericht hatte 2004 zwei grundsätzliche Beschlüsse gefasst. Zum einen wurde das erzwingbare Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats im Sinne von § 87 Absatz 1 Nr. 7 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) bei Gefährdungsbeurteilungen gemäß § 5 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) bestätigt. Zum anderen wurde detailliert beschrieben, welche Gesichtspunkte bei einer sachgerechten Gefährdungsbeurteilung im Einzelnen zu berücksichtigen sind.
- Ab etwa 2005 stiegen die psychischen Erkrankungen überproportional im Vergleich zu der Gesamtentwicklung arbeitsbedingter Erkrankungen an. Diese Entwicklung hat sich leider bis auf den heutigen Tag fortgesetzt.

Unsere Schlussfolgerungen daraus waren zunächst recht simpel: Wenn Veränderungen in der Arbeitswelt verstärkt zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen, wie die Zunahme der psychischen Erkrankungen vermuten ließ, und insbesondere den Betriebsräten ein rechtssicher anzuwendendes Mitbestimmungsinstrumentarium zur Verfügung steht, wäre es verhältnismäßig einfach, Betriebsräte in die Lage zu versetzen, diese Herausforderung anzunehmen.

Wir richteten deshalb unser Informations-, Beratungs- und Seminarangebot entsprechend aus.

Die Erfahrungen aus der Beratungs- und Seminararbeit in den Folgejahren sind allerdings sehr differenziert zu bewerten, und wir müssen selbstkritisch eingestehen, dass unsere Bestrebungen nicht ausschließlich von Erfolg gekrönt waren. Um zu verstehen welche Ursachen dafür maßgeblich sein könnten, haben wir 2013 eine Betriebs- und Personalrätebefragung durchgeführt, die im Wesentlichen folgende Ergebnisse erbracht hat:

- Arbeitgeber behindern die betriebs- bzw. personalrätlichen Bestrebungen zur Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und diese ergreifen in der Regel keine rechtlichen Mittel zur Durchsetzung ihrer Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte.
- Die Rechtslage ist zu abstrakt und unübersichtlich. Die einschlägigen Gesetze und Verordnungen enthalten keine konkreten Hinweise, insbesondere über die Art und Weise der Ermittlung psychischer Belastungen und über die erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Vermeidung oder Abmilderung.
- Der Kenntnis- und Informationsstand des Betriebs- bzw. Personalrats ist nicht ausreichend für eine sachgerechte Bearbeitung des Themas „Psychische Belastung“. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Auffassungen im Gremium über die Notwendigkeit der Bearbeitung des Themas.

In den letzten Jahren scheint der Gesetzgeber zumindest beim Arbeits- und Gesundheitsschutz begriffen zu haben, dass „schlanke“ Vorschriften dazu führen, letztlich überhaupt nicht mehr angewendet zu werden. Bei abstrakten und völlig unbestimmten gesetzlichen Anforderungen weiß niemand, was er in der betrieblichen Praxis genau zu tun hat, und der behördlichen Aufsicht ist nicht so ganz klar, welches konkrete Handeln oder Nichthandeln bei einer betrieblichen Überprüfung festgestellt und gegebenenfalls beanstandet werden soll.

Seit 2015 hat sich Einiges grundlegend geändert. Die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) und die in der Folgezeit erlassenen Technischen Regeln für Betriebssicherheit (TRBS) und die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) mit den Technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR) beschreiben sehr konkret und detailliert, welche Anforderungen an die Beschaffung und die Benutzung von Arbeitsmitteln zu stellen sind und was bei der Einrichtung und dem Betreiben einer Arbeitsstätte im Einzelnen zu beachten ist. Dies schafft aber ein neues Problem: In kurzer Zeit ist ein detailliertes, sehr umfangreiches Regelwerk in Kraft getreten und trifft nun auf eine betriebliche Situation, in der sich die Akteure häufig an einen eher „lässigen“ Umgang mit den unbestimmten Vorschriften gewöhnt haben. Nun gilt es, sich in die neuen Vorschriften und technischen Vorgaben einzuarbeiten, um deren Einhaltung überprüfen zu können.

Auch Betriebs- und Personalräte haben Arbeits- und Gesundheitsschutz teilweise aus dem Blick verloren, weil sie mit den großen Zukunftsfragen konfrontiert wurden und werden: Ökologischer Umbau, demographischer Wandel und Digitalisierung. Aber auch diese Fragen haben einen großen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen, und deshalb ist und bleibt Arbeits- und Gesundheitsschutz eine wichtige Aufgabe.

Unser Anliegen ist es, eine möglichst aktuelle Übersicht zu bieten – über neue Vorschriften und Regelungen, aber auch eine Orientierung für die praktische Umsetzung zu vermitteln.

Dipl.-Sozialökonom Herbert Bühl

Vorstand Institut KlärWerk e. V.

Aktuelle Entwicklungslinien im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Ein kurzer Blick auf die jüngere Geschichte des Arbeits- und Gesundheitsschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland zeigt sehr deutlich die Versuche des Gesetzgebers, durch ständige Anpassung gesetzlicher Regelungen und Vorschriften, Arbeitsunfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen zu reduzieren. Obwohl die Ergebnisse dieser Bemühungen – insbesondere hinsichtlich arbeitsbedingter Erkrankungen – als eher mäßig zu bewerten sind, darf nicht verkannt werden, dass mittlerweile ein recht umfassendes Regelwerk besteht. Es wird nur nicht in allen Betrieben der privaten Wirtschaft und Dienststellen der öffentlichen Verwaltung sach- und fachgerecht umgesetzt.

Aber alles schön der Reihe nach: Eine wichtige qualitative Verbesserung der rechtlichen Grundlage des Arbeits- und Gesundheitsschutzes erfolgte 1973 mit der Verabschiedung des Arbeitssicherheitsgesetzes. Bis dahin galten im Wesentlichen Regelungen aus der Gewerbeordnung, deren Ursprung weit in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Das Arbeitssicherheitsgesetz gilt, was die substanziellen Inhalte betrifft, unverändert. Es verpflichtet die Arbeitgeber der gewerblichen Wirtschaft Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzt*innen zu bestellen, einen Arbeitsschutzausschuss zu bilden, der regelmäßig zusammenkommen muss, und Betriebsräte am betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu beteiligen.

Für die „Öffentliche Verwaltung“ ... *ist ein den Grundsätzen dieses Gesetzes gleichwertiger arbeitsmedizinischer und sicherheitstechnischer Arbeitsschutz zu gewährleisten* (§ 16 ASiG).

1975 wurden mit der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) die Anforderungen an die Sicherheit von Arbeitsstätten gesetzlich geregelt und in den Folgejahren eine Reihe von sogenannten Technischen Regeln für Arbeitsstätten zur Konkretisierung der Arbeitsstättenverordnung erlassen.

Die entscheidende qualitative Veränderung erfolgte allerdings erst in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts – ausgelöst durch die Anpassungs- und Vereinheitlichungsbestrebungen der Europäischen Union. Wer bis zu diesem Zeitpunkt gedacht hat, die Bundesrepublik sei ein soziales Staatsgebilde auf höchstem Niveau, sah sich getäuscht. Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes war schon im Laufe der 80er Jahre auf dem Altar des Neoliberalismus geopfert worden. Insofern war es nicht verwunderlich, dass die Umsetzung von verbindlichen EU-Richtlinien in nationales Recht einige Jahre dauerte. Hinsichtlich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ging es um die Umsetzung von drei EU-Richtlinien, nämlich um die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (RL 89/391/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit), die Maschinenrichtlinie (RL 89/392/EWG) und die Arbeitsmittelrichtlinie (RL 89/655/EWG).

Die Maschinenrichtlinie wurde 1993 als 9. Verordnung zum 1992 in Vorbereitung des europäischen Binnenmarktes neu gefassten Gerätesicherheitsgesetz (Maschinenverordnung – 9. GSGV) in deutsches Recht überführt. Damit wurde das CE-Kennzeichen eingeführt, mit dem der Hersteller die Verantwortung dafür übernimmt, dass die Maschine grundlegende Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen genügt.

Die europäische Arbeitsmittelrichtlinie (RL 89/655/EWG) wurde 1996 durch Änderungen der Dampfkessel-, der Druckbehälter- und der Aufzugsverordnungen sowie 1997 mit der Ar-

beitsmittelbenutzungsverordnung umgesetzt. Diese wurden 2002 durch die Betriebssicherheitsverordnung abgelöst, die Regelungen zur Benutzung von Arbeitsmitteln und zum Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen festlegte und ihrerseits im Jahr 2015 neu gefasst wurde.

Prävention – Blick nach vorn im Arbeitsschutz

Die Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie (RL 89/391/EWG) wurde auch erst 1996 mit dem Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) in deutsches Recht umgesetzt, mit ihm wurde der heutige präventive und systematische Ansatz des Arbeits- und Gesundheitsschutzes eingeführt: Ermittlung der Gefährdungen für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch eine Gefährdungsbeurteilung, Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen, Beurteilung ihrer Wirksamkeit und Unterweisung der Beschäftigten hinsichtlich der Gefährdungen und der Belastung bei ihrer Arbeit. Ziel des Arbeitsschutzgesetzes ist es, *Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern* (§ 1 ArbSchG).

Aufgrund der „Verordnungsermächtigungen“ durch § 18 ArbSchG (*Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die sonstigen verantwortlichen Personen zu treffen haben und wie sich die Beschäftigten zu verhalten haben, um ihre jeweiligen Pflichten, die sich aus diesem Gesetz ergeben, zu erfüllen.*) sind insbesondere in den letzten Jahren wichtige Verordnungen mit den dazu gehörenden Technischen Regeln weitestgehend neu gefasst und den aktuellen technischen und arbeitsmedizinischen Erkenntnissen angepasst worden.

Beispielhaft erwähnt soll hier zum einen die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) sein, die seit November 2016 in einer erheblich veränderten Fassung in Kraft ist. Durch eine erweiterte Bestimmung des Begriffs der Arbeitsstätte wird Klarheit hinsichtlich des Geltungsbereichs dieser Verordnung geschaffen. Die Integration der ehemaligen Bildschirmarbeitsverordnung in die Arbeitsstättenverordnung ist sachlich und fachlich geboten, da eine isolierte Betrachtung des „Bildschirmarbeitsplatzes“ ohne die Einbeziehung des weiteren „Arbeitsumfeldes“ die tatsächlich vorhandene Gefährdungs- bzw. Belastungssituation nicht widerspiegeln würde. Besonders wichtig ist auch, dass die Arbeitsstättenverordnung sowohl für das „Einrichten“ als auch für das „Betreiben“ von Arbeitsstätten gilt und explizit die Berücksichtigung physischer und psychischer Belastungen bei der Gefährdungsbeurteilung benennt. Auch ist erstmals in einer Technischen Regel für Arbeitsstätten die konkrete Durchführung der Gefährdungsbeurteilung geregelt (ASR V3).

Zweitens sei hier die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) erwähnt, die sowohl die „Auswahl“, die „Beschaffung“ und die „Verwendung“ von Arbeitsmitteln sowie die „Qualifikation und Unterweisung“ der Beschäftigten in den Blick nimmt und entsprechende, teilweise sehr konkrete Vorschriften beinhaltet. Beachtenswert sind die sehr umfassenden Definitionen des Begriffs „Arbeitsmittel“ (*Arbeitsmittel sind Werkzeuge, Geräte, Maschinen oder Anlagen, die für die Arbeit verwendet werden, sowie überwachungsbedürftige Anlagen.* § 2 BetrSichV) und des Begriffs der „Verwendung“ (*Die Verwendung von Arbeitsmitteln umfasst jegliche Tätigkeit mit diesen. Hierzu gehören insbesondere das Montieren und Installieren, Bedienen, An- oder Abschalten oder Einstellen, Gebrauchen, Betreiben, Instandhalten, Reinigen, Prüfen, Umbauen, Erproben, Demontieren, Transportieren und Überwachen.* § 2 BetrSichV).

Neu ist auch, dass erstmalig bei der Gefährdungsbeurteilung insbesondere die *Gebrauchstauglichkeit von Arbeitsmitteln einschließlich der ergonomischen, alters- und altersgerechten Gestaltung* zu berücksichtigen ist.

Diese Entwicklungslinie zeigt recht deutlich auf, dass Gesetz- und Verordnungsgeber begriffen haben, wie wenig nützlich „schlanke“ Gesetze und Vorschriften mit abstrakten und unbestimmten Rechtsbegriffen sind. Denn sie führen dazu, dass keiner sie anwenden bzw. umsetzen wird. Was fehlt ist der zweite Schritt – die Ausweitung der behördlichen Aufsicht. Auch konkrete und umfassende Regelungen werden nur dann angewendet, wenn dies regelmäßig geprüft und überwacht wird.

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) wurde im Jahr 2008 durch Änderungen im Arbeitsschutzgesetz und im Sozialgesetzbuch VII geschaffen. Mit der GDA erfüllt Deutschland eine zentrale Forderung der EU-Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Um die Gemeinschaftsziele zu erreichen, sah die EU-Strategie die Entwicklung von nationalen Arbeitsschutzstrategien in den Mitgliedstaaten vor.

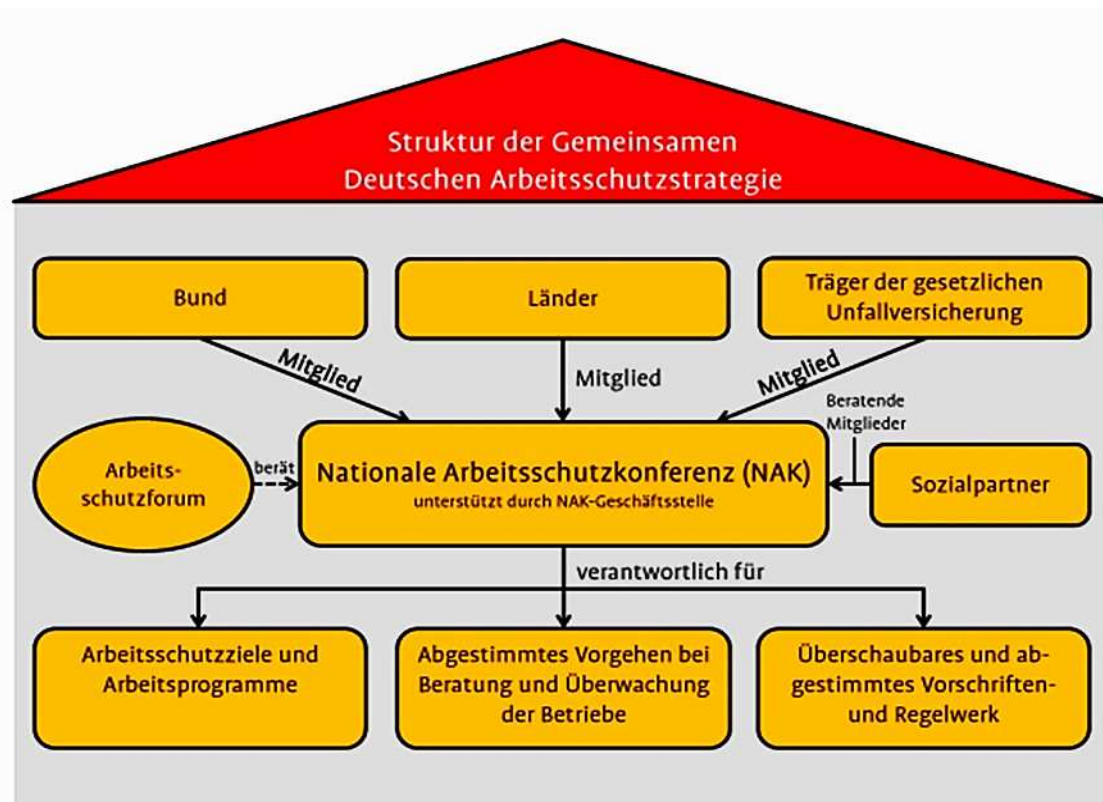


Abb. 1 Struktur der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie; Quelle: www.gda-portal.de

Die Träger der GDA sind der Bund, die Länder und die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (siehe Abb. 1).

Im Rahmen der GDA haben sich Bund, Länder und Unfallversicherungsträger dazu verpflichtet, ihre Präventionspolitik aufeinander abzustimmen. Dafür vereinbaren sie gemeinsame Ar-