

In der Senatssitzung am 18. August 2020 beschlossene Fassung

Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 7. Juli 2020

„Arbeitsschutz kontrollieren – sichere Arbeitsbedingungen gewährleisten“

Die Fraktion der SPD hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Arbeitsschutz ist elementar, um die Gefahr von Unfällen am Arbeitsplatz zu minimieren und den Gesundheitsschutz und menschengerechte Arbeitsbedingungen sicherzustellen. Die Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmer*innen gewinnt während der Covid-19-Pandemie an neuer Bedeutung. Arbeitsschutz umfasst nunmehr auch Maßnahmen, um Arbeitnehmer*innen am Arbeitsplatz vor einer Ansteckung mit Covid-19 zu schützen.

Aktuelle Zahlen zeigen einen Rückgang der Arbeitsschutz-Kontrollen in Betrieben in Deutschland. Im Jahr 2018 wurden 167.000 Betriebsbesichtigungen von zuständigen Landesbehörden durchgeführt, während 2017 noch knapp 183.000 stattfanden. Das Land Bremen verfügt dabei im Bundeschnitt 2007 bis 2017 über die zweitgeringste Abnahme von Arbeitsschutz-Kontrollen nach Nordrhein-Westfalen.

Dabei nimmt gleichzeitig die Anzahl der Betriebsstätten, die kontrolliert werden, zu. In Bremen stieg die Anzahl der Betriebe zwischen 2007 und 2017 um 32 Prozent.

Gleichzeitig verlängert sich der Abstand zwischen zwei Kontrollen bundesweit auf durchschnittlich 25 Jahre im Jahr 2018. 2017 betrug die Zeitspanne noch 22,5 Jahre. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind groß. Bremen schneidet mit einem Abstand von 16,6 Jahren deutlich besser als der Durchschnitt ab und kontrolliert den Arbeitsschutz nach Mecklenburg-Vorpommern mit 5,5 Jahre am zweithäufigsten in Deutschland.

Regelmäßige Kontrollen sind nötig, um Missstände aufzudecken sowie zeitnah entsprechende Verbesserungen für Arbeitnehmer*innen zu erwirken.

Wir fragen den Senat:

1. Wie viele Arbeitsschutz-Kontrollen wurden im Land Bremen in 2019 durchgeführt? Welche Entwicklung zeigt sich im Vergleich zu den Vorjahren?
2. Wie groß war 2019 der zeitliche Abstand von Kontrollen? Welche Entwicklung zeigt sich im Vergleich zu den vorherigen Jahren?
3. In wie vielen Fällen wurden 2019 Missstände im Arbeitsschutz aufgedeckt und welche Form von Verstößen lag konkret vor?

4. Wurden im Anschluss an festgestellte Verstöße zeitnah Kontrollbesuche durchgeführt? Wenn ja, in wie vielen Fällen war der Arbeitsschutz anschließend hergestellt? In wie vielen Fällen war der Arbeitsschutz nach wie vor nicht gewährleistet?
5. Was unternimmt der Senat, um regelmäßige Arbeitsschutz-Kontrollen sicherzustellen und den Abstand zwischen Kontrollen weiter zu reduzieren?
6. Welche weiteren Maßnahmen erachtet der Senat als geeignet, um den Arbeitsschutz von Arbeitnehmer*innen in Betrieben in Bremen und Bremerhaven zu gewährleisten?
7. Welche Folgen haben die Erkenntnisse aus dem bisherigen Verlauf der Covid-19-Pandemie auf die Aufgabenstellung der Arbeitsschutzbehörden bei ihren Arbeitsschutz-Kontrollen und Beratungen der Betriebe?“

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Die Sicherheit und der Gesundheitsschutz der Beschäftigten sind dem Senat ein wichtiges Anliegen. Leider ist in den letzten Jahren bundesweit – wie auch in Bremen – ein Rückgang bei den Arbeitsschutzkontrollen insgesamt zu konstatieren, der insbesondere im Rahmen der Evaluation des deutschen Arbeitsschutzes durch ein europäisches Evaluationsteam deutlich wurde (SLIC Bericht, 2017). Dieser bundesweite Rückgang ist im Wesentlichen zwei Entwicklungen geschuldet. Dem Abbau von Aufsichtspersonal in den für den Vollzug des Arbeitsschutzgesetzes zuständigen Ländern und einer Zunahme von sonstigen Aufgaben bei den Aufsichtsbehörden wie z.B. im Bereich der technischen Marktüberwachung, des Strahlenschutzes, des Sprengstoffrechts etc. ohne dass hierfür zusätzliches Personal eingestellt wurde. In diesen nicht unmittelbar zum Arbeitsschutz zugehörigen Bereichen ist die Zahl der erforderlichen Kontrollen zum Teil rechtlich normiert, was für die Arbeitsschutzkontrollen derzeit nicht gilt. Dies soll sich aber jetzt nach einer gemeinsamen Initiative des Bundes und der Länder unter aktiver Beteiligung des Landes Bremen im Rahmen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) ändern. Aktuell hat der Bund einen Referenten*innenentwurf vorgelegt, der im Kern die Einführung einer rechtsverbindlichen Aufsichtsquote von 5 % der im Land vorhandenen Betriebe ab 2026 vorsieht. Damit wird das Ziel verfolgt, eine Kehrtwende bei den Arbeitsschutzkontrollen herbeizuführen und ein hohes bundesweit einheitliches Arbeitsschutzniveau abzusichern.

Zu Frage 1: Wie viele Arbeitsschutz-Kontrollen wurden im Land Bremen in 2019 durchgeführt? Welche Entwicklung zeigt sich im Vergleich zu den Vorjahren?

Im Jahr 2019 wurden im Land Bremen 1.090 Arbeitsschutz-Kontrollen durchgeführt. Die Gesamtzahl der Kontrollen beinhaltet die durchgeführten Kontrollen im Bereich des sozialen, technischen und stofflichen Arbeitsschutzes, sowie Kontrollen im Rahmen von Unfalluntersuchungen und bei Beschwerden. Von der Gesamtzahl der Arbeitsschutzkontrollen wurden 2019 18,2 Prozent in Form einer Systemkontrolle durchgeführt. Hierbei erfolgt – im Gegensatz zu einfachen Besichtigungen – eine umfassende Überwachung der Arbeitsschutzorganisation der Betriebe, welche eine Prüfdauer incl. Vor- und Nachbereitung von durchschnittlich drei Tagen einnimmt. Die Betriebe werden hierbei überwiegend risikoorientiert ausgewählt.

In Auswertung der Arbeitsschutz-Kontrollen der letzten drei Jahre zeigt sich deutlich eine Abnahme in der Gesamtzahl der Kontrollen.

	2017	2018	2019
AS-Kontrollen*	1436	1236	1090
Systemkontrollen	235	161	198

*AS-Kontrollen = Arbeitsschutz-Kontrollen, Anzahl der Dienstgeschäfte, Quelle: Tabelle 3.1 a Spalte 12 der Jahresberichte der Gewerbeaufsicht

Neben den in der Tabelle aufgeführten Arbeitsschutzkontrollen wurden zusätzliche Außendienste zur Kontrolle der Einhaltung vom Produktsicherheitsgesetz, Sprengstoffgesetz, Strahlenschutzgesetz, Gentechnikgesetz, Fahrpersonalrecht, Heimarbeitsgesetz und Medizinproduktegesetz durchgeführt.

Zu Frage 2: Wie groß war 2019 der zeitliche Abstand von Kontrollen? Welche Entwicklung zeigt sich im Vergleich zu den vorherigen Jahren?

Im Jahr 2019 betrug der zeitliche Abstand zwischen zwei Arbeitsschutz-Kontrollen in einem Betrieb 18,8 Jahre. In den letzten drei Jahren hat sich der Abstand der Arbeitsschutzkontrollen von Jahr zu Jahr um 2,5 Jahre verlängert.

Auch hieran wird deutlich, dass die Expansion der zusätzlichen Aufgaben der Gewerbeaufsicht zu Lasten der Kapazitäten im Arbeitsschutz geht.

	2017	2018	2019
Durchschnittlicher Abstand der Kontrollen in einer Betriebsstätte in Jahren	13,8	16,3	18,8

Quelle: Tabelle 2 Spalte 1 und Tabelle 3.1 a Spalte 12 der Jahresberichte der Gewerbeaufsicht

Zu Frage 3: In wie vielen Fällen wurden 2019 Missstände im Arbeitsschutz aufgedeckt und welche Form von Verstößen lag konkret vor?

Im Jahr 2019 wurden insgesamt 1.586 Mängel im Arbeitsschutz festgestellt. Die Mängel können in zwei Hauptkategorien unterteilt werden. Erstens nach dem technischen Arbeitsschutz, Unfallverhütung und Gesundheitsschutz und zweitens nach dem sozialen Arbeitsschutz. Eine detaillierte Darstellung findet sich in der nachfolgenden Tabelle.

1.	Technischer Arbeitsschutz, Unfallverhütung und Gesundheitsschutz	Anzahl Mängel
1.1.	Arbeitsschutzorganisation	557
1.2.	Arbeitsplätze, Arbeitsstätten, Ergonomie	303
1.3.	Arbeitsmittel, Medizinprodukte	294
1.4.	überwachungsbedürftige Anlagen	199
1.5.	Gefahrstoffe	100
1.6.	explosionsgefährliche Stoffe	44
1.7.	Biologische Arbeitsstoffe	9
1.8.	psychische Belastungen	11
	Gesamtzahl	1517
2.	Sozialer Arbeitsschutz	Anzahl Mängel
2.1.	Arbeitszeit	22
2.2.	Kinder- und Jugendarbeitsschutz	16
2.3.	Mutterschutz	31
	Gesamtzahl	69

Die Anzahl der festgestellten Mängel lässt nicht auf die Zahl der kontrollierten Betriebe schließen, denn oftmals werden mehrere Verstöße bei einem Betrieb festgestellt. Beispielfähig lässt sich aufführen:

- nicht vorhandene oder nicht angemessene Gefährdungsbeurteilung
- fehlende oder nicht fristgerechte Prüfung von Arbeitsmitteln
- fehlende oder nicht fristgerechte Prüfung von überwachungsbedürftigen Anlagen
- fehlende Unterweisung der Beschäftigten
- fehlende Betriebsanweisung
- keine oder unvollständige Betreuung nach dem Arbeitssicherheitsgesetz
- keine oder nicht ausreichende arbeitsmedizinische Vorsorge
- nicht vorliegendes Gefahrstoffkataster
- keine Versendung von Unfallanzeigen an die Gewerbeaufsicht
- keine Weiterleitung von Schwangerschaftsanzeigen

Zu Frage 4: Wurden im Anschluss an festgestellte Verstöße zeitnah Kontrollbesuche durchgeführt? Wenn ja, in wie vielen Fällen war der Arbeitsschutz anschließend hergestellt? In wie vielen Fällen war der Arbeitsschutz nach wie vor nicht gewährleistet?

Eine Nachkontrolle der durchgeführten Behebung von festgestellten Mängeln ist Bestandteil der Überprüfung des Arbeitsschutzes. Ziel ist es, die Betriebe bis zur Behebung der festgestellten Mängel zu betreuen. Eine Nachverfolgung findet je nach Verstoß schriftlich, telefonisch oder durch eine Besichtigung vor Ort statt. Die Art der Nachkontrolle liegt im Ermessen der Aufsichtsbeamten*innen.

Eine statistisch nachweisbare Erhebung, welche das Ergebnis der Nachkontrolle aufzeigt, ist nur für durchgeführte Systemkontrollen möglich. Im Jahr 2019 wurden bei festgestellten Mängeln im Rahmen der Systemkontrollen 94 % der festgestellten Mängel behoben. Die Behebung der Mängel wurde in 20% der Betriebe durch eine erneute Kontrolle vor Ort festgestellt. In 6 % der Mängel fand keine oder nur eine nicht hinreichende Behebung der festgestellten Verstöße statt. Die betreffenden Betriebe werden bis zur Behebung der Mängel auch in den Folgejahren weiter kontrolliert.

Zu Frage 5: Was unternimmt der Senat, um regelmäßige Arbeitsschutz-Kontrollen sicherzustellen und den Abstand zwischen Kontrollen weiter zu reduzieren?

Der Senat hat sich im Rahmen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK vom 27./28.11.2019) gemeinsam mit allen Ländern dafür eingesetzt, dass folgende Eckpunkte zur Verbesserung der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht beschlossen wurden:

- Notwendigkeit einer Weiterentwicklung qualitativer und quantitativer Standards in der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht.
- Einführung einer Mindestbesichtigungsquote von 5 % aller Betriebe ab 2026
- Implementierung eines gemeinsamen Betriebsstättenregisters

Im Rahmen des Haushalts 2020 ist vor den genannten Hintergründen als erster Teilschritt eine personelle Verstärkung der Gewerbeaufsicht um 2,5 VK Aufsichtspersonal vorgesehen.

Zu Frage 6: Welche weiteren Maßnahmen erachtet der Senat als geeignet, um den Arbeitsschutz von Arbeitnehmer*innen in Betrieben in Bremen und Bremerhaven zu gewährleisten?

Neben dem Vollzug des Arbeitsschutzrechts, mit der Betriebskontrolle als zentrales Element, hält es der Senat für notwendig und zielführend, die Arbeitgeber und das beratende und be-

treuende Fachpersonal nach Maßgabe des Arbeitssicherheitsgesetzes (Arbeitsmediziner*innen, Fachkräfte für Arbeitsschutz) über das Arbeitsschutzrecht und die fortlaufenden Änderungen regelmäßig zu informieren. Hierbei arbeitet das für den Arbeitsschutz zuständige Gesundheitsressort insbesondere mit der Handels-, Handwerks- und Arbeitnehmerkammer zusammen und führt regelmäßige Informationsveranstaltungen zu spezifischen Arbeitsschutzthemen oder für spezifische Branchen durch. Im Rahmen der Arbeit des Bremer Landesarbeitskreises für Arbeitsschutz, der das Gesundheitsressort berät, finden ebenso regelmäßig wichtige Informationsveranstaltungen für Betriebe und Experten statt. In dem Landesarbeitskreis wirken neben den genannten Kammern auch die Berufsgenossenschaften, Verbände, Vereine sowie Vertreter*innen der in der Bürgerschaft vertretenen Parteien mit.

Durch das Gesundheitsressort erfolgen in Zusammenarbeit mit der Gewerbeaufsicht und der Berufskrankheitenberatungsstelle regelmäßige Auswertungen der Berufskrankheitenanzeigen. Auf diese Weise, sowie durch die Auswertung von Unfallstatistiken, können Unfallschwerpunkte und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren erkannt werden. In Form von Schwerpunktprojekten werden dann gezielt die Betriebe mit dem Gefahrenpotential aufgesucht, kontrolliert und beraten. Ein Beispiel ist eine im Jahr 2018 durchgeführte Kampagne zum Thema weißer Hautkrebs.

Zu Frage 7: Welche Folgen haben die Erkenntnisse aus dem bisherigen Verlauf der Covid-19-Pandemie auf die Aufgabenstellung der Arbeitsschutzbehörden bei ihren Arbeitsschutz-Kontrollen und Beratungen der Betriebe?

Die Gewerbeaufsicht hat in Folge der Corona- Pandemie und im Rahmen der erfolgten Lockerungen im Rahmen eines neuen Überwachungsschwerpunkts Hygiene – und Arbeitsschutzstandards im Einzelhandel, Dienstleistungsbetrieben, Beherbergungsbetrieben, Logistikzentren etc. – teilweise gemeinsam mit dem Ordnungsamt – durchgeführt, um auf diesem Wege zur Eindämmung der Pandemie beizutragen. Grundlagen dieser noch fortlaufenden Corona-spezifischen Überwachungen sind das allgemeine Arbeitsschutzrecht, die vom BMAS veröffentlichten Arbeitsschutzstandards, sowie branchenspezifische Empfehlungen der Unfallversicherungsträger sowie eine Leitlinie des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, LASI. Aus Sicht des Arbeitsschutzes hat sich diese Vorgehensweise bisher bewährt. Da sie in Teilen zu Lasten der „normalen“ Arbeitsschutzkontrollen geht, ist auch vor diesem Hintergrund eine weitere und auch kurzfristige Stärkung der personellen Ressourcen bei der Gewerbeaufsicht erforderlich.