

Positionspapier

AK I »Arbeit, Soziales und Gesundheit«,
Fraktionsbeschluss vom 04. Mai 2021,
verantwortlich: **Jutta Krellmann**, AG Arbeit

DIE LINKE.
I M B U N D E S T A G

Verpflichtende Arbeitsschützerklärung (ASE)

Auf einen Blick:

Mangelhafter Arbeits- und Gesundheitsschutz kann dramatische Konsequenzen haben, das hat uns die Corona-Pandemie schonungslos vor Augen geführt. Viele haben sich bei ihrer Arbeit mit dem gefährlichen Virus infiziert, weil sie nicht ausreichend geschützt waren. Auch unabhängig von Corona ist die Lage ernst: Allein auf dem Bau gab es 2020 jede Woche zwei Tote zu beklagen¹. Immer mehr Beschäftigte brennen regelrecht aus: Die Zahl der Krankentage aufgrund von psychischen Belastungen hat sich in den letzten zehn Jahren verdreifacht². Die gesellschaftlichen Kosten sind immens³!

Viele Arbeitgeber drücken sich um ihre Pflicht, für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu sorgen und der Staat lässt sie weitgehend gewähren. Nur jeder zwanzigste Betrieb unternimmt eine vollständige Beurteilung seiner Arbeitsbedingungen, obwohl alle dazu gesetzlich verpflichtet sind. Fast die Hälfte aller Betriebe führt eine solche Gefährdungsbeurteilung gar nicht durch.⁴ Die staatlichen Aufsichtsbehörden wurden kaputtgespart, sind chronisch unterbesetzt und verwalten nur noch den Mangel. Die Zahl der Betriebsbesuche fällt seit Jahren. Mittlerweile wird jeder Betrieb durchschnittlich nur alle 25 Jahre kontrolliert.⁵ Betriebsräte verbessern das Schutzniveau in den Betrieben, aber nur noch 40 Prozent aller Beschäftigten werden von einem solchen vertreten.⁶

Die Corona-Pandemie hat die Bundesregierung zum Handeln gezwungen. Doch die Reformversuche wie das Arbeitsschutzkontrollgesetz bleiben halbherzig. Als Fraktion DIE LINKE fordern wir ein konsequentes Umsteuern: Die Durchsetzung menschengerechter Arbeitsbedingungen muss der Staat endlich als Kernaufgabe begreifen; gleichzeitig müssen Beschäftigte stärker beteiligt werden. Dafür braucht es mehr und bessere Kontrollen, härtere Sanktionen, eine Anti-Stress-Verordnung sowie eine Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung⁷.

Um den überfälligen Wandel beim Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz voranzutreiben, fordern wir eine verpflichtende Arbeitsschützerklärung (ASE). Sie ist der Motor einer neuen Offensive zur Humanisierung der Arbeitswelt. Derzeit überblickt niemand genau, wo sicher und gesund gearbeitet wird und wo nicht. Das muss sich grundlegend ändern. Um die digitale Arbeitsschützerklärung herum, gilt es das deutsche Arbeitsschutzsystem in Bund, Ländern und Betrieben neu auszurichten. Alle Arbeitgeber werden verpflichtet, einmal im Jahr über den Stand des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in ihrem Betrieb zu berichten – wie bei der jährlichen Steuererklärung.

1. Die ASE erfasst anhand weniger zentraler Merkmale, ob in einem Betrieb der Arbeitsschutz gelebt wird oder nicht: Sind alle Zuständigkeiten geklärt und wurde eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt? Welche Maßnahmen wurden ergriffen? Gibt es einen Betriebsrat und eine Fachkraft für Arbeitssicherheit?

2. Die ASE wird elektronisch übermittelt und automatisch geprüft. Sie entlastet die Arbeitsschutzbehörden und macht es leichter fahrlässige Arbeitgeber zu erkennen. Dadurch wird auch die dringend notwendige Digitalisierung der Arbeitsschutzbehörden vorangetrieben.

3. Kommt ein Arbeitgeber seiner Pflicht zur ASE nicht nach drohen ihm Bußgelder. Bei krankheitsbedingten Kündigungen und Schadensersatzklagen von Be-

¹ <https://igbau.de/Im-letzten-Jahr-fast-100-Beschaeftigte-auf-dem-Bau-toedlich-verunglueckt.html>, 15.03.2021

² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Jutta Krellmann u.a., Fraktion DIE LINKE im Bundestag »Alternde Belegschaften und psychische Belastungen bei der Arbeit« (BT-Drs. 19/23898)

³ Alleine Muskel-Skelett-Erkrankungen verursachen jährliche Produktionsausfallkosten von über 50 Milliarden Euro, vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Jutta Krellmann u.a., Fraktion DIE LINKE im Bundestag »Büroarbeit und körperliche Gesundheit« (BT-Drs. 19/23247)

⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Jutta Krellmann u.a., Fraktion DIE LINKE im Bundestag »Alternde Belegschaften und psychische Belastungen bei der Arbeit«, (BT-Drs. 19/23898)

⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Jutta Krellmann u.a., Fraktion DIE LINKE im Bundestag »Entwicklung der Arbeitsschutzkontrollen in Deutschland« (BT-Drs. 19/17409)

⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Jutta Krellmann u.a., Fraktion DIE LINKE im Bundestag »100 Jahre betriebliche Mitbestimmung« (BT-Drs. 19/24630)

⁷ Unsere Vorschläge ausführlich zum Nachlesen im Positionspapier »Für einen aktiven und wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutz«, <https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/fuer-einen-aktiven-und-wirksamen-arbeits-und-gesundheitsschutz/>

schäftigten ist er automatisch in der Beweislast. Betriebs- und Personalräte verfassen eigene Stellungnahmen zur ASE und können die Angaben der Arbeitgeber kritisch ergänzen.

4. Die ASE ermöglicht zielgerichtete Arbeitsschutzkontrollen. Zusammen mit einem neuen Betriebsstätten-Kataster und mehr und zentral ausgebildetem Personal, führt sie zu häufigeren und besseren Arbeitsschutzkontrollen. Koordiniert wird sie bundeseinheitlich durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA).

Arbeitsschutzklärung (ASE) im Detail:

1. Inhalte der Arbeitsschutzklärung

Die ASE erfasst anhand weniger zentraler Merkmale, ob in einem Betrieb der Arbeitsschutz gelebt wird oder nicht. Inhaltlich baut die ASE auf dem GDA-ORGACheck⁸ auf, ein gemeinsam von Bund, Ländern, Unfallversicherungsträgern und Sozialpartnern im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) erarbeitetes Instrument zur freiwilligen Selbstbewertung der Arbeitsschutzorganisation durch die Arbeitgeber.

Die ASE prüft anhand von mehreren Fragen in verschiedenen Themenfeldern die Struktur der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation: Verantwortung und Aufgabenübertragung, Arbeitsschutzsystem (Betriebsarzt, Fachkraft für Arbeitssicherheit, Arbeitsausschuss), Qualifikation der betrieblichen Akteure, Gefährdungsbeurteilung, Unterweisung der Beschäftigten und anderes. Ergänzend soll das Unternehmen in Freifeldern über Inhalt der Gefährdungsbeurteilung, ergriffene Maßnahmen und bestehende Betriebsvereinbarungen berichten. Liegen die Voraussetzungen für die Anwendung der nachgeordneten Verordnungen vor? wird zum Beispiel mit Biostoffen gearbeitet, persönliche Schutzausrüstung getragen, Telearbeit geleistet oder Personen unter 18 Jahren beschäftigt?

Zusätzlich soll ermittelt werden, inwiefern die Beschäftigten beim Arbeitsschutz mitreden können. Deshalb wird gefragt, ob es im Betrieb einen Betriebsrat⁹, eine Schwerbehindertenvertretung und Inklusionsbeauftragte gibt und ob die Beschäftigten bei der Erstellung der Gefährdungsbeurteilung beteiligt wurden. Der Stand des betrieblichen Eingliederungsmanagements wird ermittelt und ob Gefährdungsanzeigen gestellt wurden. Für Fokusthemen soll jedes Jahr ein zusätzlicher, wechselnder Fragenblock ergänzt werden, zum Beispiel: Arbeitszeit, Urlaubsgewährung, psychische Belastungen, Klima und Luftqualität, Arbeit im Homeoffice, Erreichbarkeit oder Software-Ergonomie.

Vor der Zusendung der ASE an die Behörde ist sie dem Betriebsrat zugänglich zu machen. Er hat zwei Wochen Zeit, um eine Stellungnahme zu verfassen, die zusammen

mit der ASE einzureichen ist. Die ASE ist eine Verpflichtung des Unternehmens gegenüber den Behörden. Insofern ist sie nicht mitzubestimmen. Durch seine Stellungnahme kann der Betriebsrat jedoch zutreffende Angaben des Arbeitgebers stützen, auf Fehler hinweisen oder Leerstellen ergänzen.

Die ASE bedeutet nicht ein Mehr an Bürokratie. Für Unternehmen, die sich bereits an die Vorgaben des Arbeitsschutzes halten, entsteht so gut wie kein Mehraufwand. Sie wissen ohnehin was in die ASE einzutragen ist. Alle anderen müssen sich nun regelmäßig mit ihren Pflichten aus dem Arbeitsschutzgesetz auseinandersetzen. Die ASE soll über eine moderne Bedienoberfläche verfügen und den Arbeitgeber durch die Erklärung leiten. Sie ist nicht nur ein Kontrollinstrument, sondern soll auch ein Informationsportal für das wichtige Thema Arbeitsschutz sein.

Eingebaut ist außerdem ein Benchmarking-System, anhand dessen sichtbar wird, ob der betriebliche Arbeitsschutz im Betrieb angemessen oder problematisch ist. Wenn die Angaben des Arbeitgebers auf Probleme oder Verstöße gegen das Arbeitsschutzgesetz hinweisen, wird der Arbeitgeber direkt nach Absendung darüber informiert und hat die Möglichkeit Abhilfe zu schaffen.

2. Formale und technische Ausgestaltung

Die Arbeitsschutzklärung soll elektronisch erfolgen, wie es bei der Steuererklärung längst üblich ist. Dadurch würde auch die dringend notwendige Digitalisierung der deutschen Arbeitsschutzbehörden vorangetrieben. Diese wurde nämlich verschlafen, was von der EU seit Jahren kritisiert wird, etwa bei der Begutachtung des deutschen Arbeitsschutzsystems durch den SLIC, das Gremium der hohen europäischen Aufsichtsbeamten¹⁰.

Die erste Arbeit wird der Computer machen. Er prüft jede Erklärung, ob sie plausibel erscheint und schlägt Alarm, wenn etwas nicht stimmt. Erst dann schauen sich die Mitarbeiter der Arbeitsschutzbehörden eine ASE genauer an. Ein Grund Alarm zu schlagen wäre zum Beispiel, wenn ein Betrieb keinen Betriebsrat hat, wenn es keine Gefährdungsbeurteilung für jeden Arbeitsplatz gibt oder es Arbeitsunfälle gab. Auch unschlüssige Angaben werden geprüft: Zum Beispiel, wenn eine vollumfänglich durchgeführte Gefährdungsbeurteilung keinerlei Gefährdungen festgestellt haben will. So kann verhindert werden, dass Arbeitgeber sich durch falsche Angaben der Kontrolle entziehen.

Direkt genutzt wird die ASE durch die Arbeitsschutzbehörden der Länder. Es handelt sich jedoch um ein bundeseinheitlich entwickeltes und eingesetztes Instrument. Der Arbeits- und Gesundheitsschutz darf nicht den Arbeitgebern und auch nicht den Sozialpartnern allein überlassen werden. Der Staat muss in dieser wichtigen Frage Verantwortung übernehmen und die Durchsetzung menschengerechter Arbeitsbedingungen als eine seiner Kernaufgaben begreifen.

⁸ www.gda-orgacheck.de

⁹ bzw. anderer Interessenvertretungen nach § 176 SGB IX

¹⁰ SLIC 2017, S. 102

Die Federführung für die Arbeitsschutzklärung soll deshalb bei der Fachstelle Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) liegen, die mit der jüngsten Reform des Arbeitsschutzgesetzes eingerichtet wurde. Diese hat die Aufgabe, das Aufsichtshandeln der Länder auf Basis belastbarer Erkenntnisse zu bewerten und dafür ein länderübergreifendes Monitoring zu etablieren. Zu den Aufgaben der Fachstelle gehört heute schon die Analyse der vorhandenen Datengrundlage zur Besichtigungstätigkeit der Länder, die Sichtung und Aufbereitung relevanten Wissens- und Datenbeständen für die Effizienz- und Effektivitätssteigerung des Aufsichtshandelns. Eine entsprechende Dateninfrastruktur wird also bereits an zentraler Stelle geschaffen. Damit die ASE erfolgreich ist, sollte die Fachstelle Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit die Rolle eines Koordinators übernehmen. Zu diesem Zweck müssen auf Bundesebene gemeinsam die relevanten Daten festgelegt und die Behörden der Länder mit gemeinsamen IT-Systemen auszustatten werden¹¹.

Eng zusammengearbeitet werden soll mit weiteren Akteuren. Hierfür ist eine datenschutzkonforme Schnittstelle zu schaffen. Es soll eine enge Abstimmung mit den Bundesländern und der gesetzlichen Unfallversicherung über die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) erfolgen. Damit die Koordinierung der Länder besser funktioniert ist das Sekretariat des Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), welches die Arbeitsschutzaktivitäten der Länder koordiniert, mit einem stabilen Budget auszustatten.

3. Verpflichtung und Sanktionen

Die ASE ist als Verpflichtung des Arbeitgebers in das Arbeitsschutzgesetz aufzunehmen. Sie ist für alle Unternehmen mit Beschäftigten¹², verpflichtend alle 12 Monate zu leisten. Der Unternehmer kann die Pflicht zur Erstellung an einzelne Betriebsleitungen, die im Unternehmen/Betrieb für Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständige Person oder externe Sachverständige delegieren. Sollte ein Unternehmen dieser Pflicht nicht oder verspätet nachkommen oder falsche Angaben machen, so hat es Bußgelder entsprechend den Regelungen in § 25 ArbSchG zu leisten.¹³ Bei einer fehlenden ASE müssen die zuständigen Behörden von einer Gefährdung von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten ausgehen. Nach angemessener Fristsetzung kann auch eine Betriebsstilllegung angeordnet werden.

Sollte von einem Unternehmen keine aktuelle ASE vorliegen, so muss dies außerdem negative Folgen für weitere rechtliche Verfahren haben. Bei krankheitsbedingten Kündigungen führt eine fehlende ASE zu einer

Beweislastumkehr. Der Arbeitgeber muss dann beweisen können, dass die Krankheit nicht betrieblich bedingt ist.¹⁴ Auch in juristischen Auseinandersetzungen ist zunächst anzunehmen, dass der Arbeitgeber seinen Pflichten aus dem ArbSchG nicht nachgekommen ist. Das betrifft zum Beispiel Fälle in denen Beschäftigte auf Schadensersatz klagen oder von ihrem Leistungsverweigerungsrecht Gebrauch machen. Der Arbeitgeber trägt dann die Last das Gegenteil zu beweisen.

Gleichzeitig ist eine Verpflichtung zum elektronischen Melden von Arbeitsunfällen einzuführen.¹⁵ Über das Portal der ASE müssen alle sich im Unternehmen ereigneten Arbeitsunfälle an die zuständige Behörde verpflichtend gemeldet werden. Die BAuA gibt auch hier ein einheitliches Verfahren vor.

4. Zielgerichtete Arbeitsschutzkontrollen

Die ASE wird dazu beitragen die Qualität der Arbeitsschutzkontrollen entscheidend zu steigern. Die Aufsichtsbehörden können alle erfassten Informationen für ihre Kontroll- und Beratungspraxis nutzen. Insbesondere solange die Arbeitsschutzbehörden über eine dünne Personaldecke verfügen, kann nicht nach dem Gießkannenprinzip kontrolliert werden. Die ASE hilft dabei risikoorientiert zu arbeiten. Die Arbeitsschutzkontrollen können vor allem in die Betriebe gehen, die bei der ASE negativ auffallen. Darüber hinaus soll es auch Stichproben bei Betrieben geben, bei denen alles in Ordnung erscheint. Denn kein fahrlässiger Arbeitgeber soll sich sicher fühlen, wenn er in der ASE falsche Angaben macht. Begleitend zur Einführung der ASE ist ein Betriebsstätten-Kataster für jedes Bundesland einzuführen. Es muss klar sein welche Betriebe, welcher Branchen es gibt, um diese kontrollieren zu können. Hier sind die Daten der Unfallversicherungsträger und Aufsichtsbehörden der Länder zusammenzuführen.

Aber auch die ASE ändert nichts daran, dass die Arbeitsschutzbehörden der Länder dringend mehr Personal brauchen. Auch die EU mahnt dies seit Jahren mit Blick auf künftige Herausforderungen dringend an¹⁶. In allen Bundesländern liegt die personelle Ausstattung der Arbeitsschutzaufsicht unterhalb der Benchmark der Internationalen Arbeitsorganisation von einem Aufsichtsbeamten je 10.000 Beschäftigten sowie unterhalb der LV 1-Benchmark zur Erreichung eines Anteils von 25 Prozent an aktiver Überwachungstätigkeit.

Die Ausbildung der Arbeitsschutzkontrolleure*innen muss zentralisiert werden, durch ein gemeinsames nationales Schulungsprogramm für Aufsichtsbeamtinnen und -beamte. Dafür ist eine Akademie für deutsche Arbeitsschutzbeamtinnen und -beamte zu gründen, als zentraler Ort für Forschung, Ausbildung und Weiterbildung¹⁷. Zu fördern ist insbesondere die Ausbildung und

¹¹ ebd. S. 106

¹² Hier ist Beschäftigtenbegriff aus § 2 (2) ArbSchG zu nehmen, der arbeitnehmerähnliche Personen miteinschließt

¹³ Aktuell sind diese Bußgelder bei 30.000 Euro gedeckelt. Sie müssen jedoch erhöht werden. Siehe Positionspapier: »Für einen aktiven und wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutz«

¹⁴ Vgl. hierzu auch die Rechtslage bei einem fehlenden betrieblichen Eingliederungsmanagement, BAG, 30.9.2010, Az. 2 AZR 88/09

¹⁵ SLIC 2017, S. 103

¹⁶ Ebd., S. 107

¹⁷ Ebd., S. 106

Weiterbildung von Kontrolleur*innen mit nicht-technischem Hintergrund, um den immer größer werdenden Bereiche der psychischen Belastungen bearbeiten zu können. Auch muss Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungen durch gezielte Weiterbildung der Weg zum Aufsichtsbeamten ermöglicht werden. So könnten zum Beispiel ehemalige Betriebsräte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit dafür gewonnen werden.

Mit der ASE muss die Digitalisierung des Arbeitsschutzes insgesamt vorangetrieben werden. Derzeit werden zum Beispiel Betriebsstilllegungen und Verbote im Verlauf der Besichtigungen nur mündlich kommuniziert, weil Aufsichtsbeamtinnen und -beamte in der Regel nicht die Möglichkeit haben, diese unverzüglich vor Ort schriftlich oder elektronisch anzuzeigen. Ein unwürdiger Zustand für eine moderne Industrienation. Stattdessen sind alle Aufsichtsbeamten mit der neuesten Technik auszustatten. Alles was in den Betrieben dokumentiert wird, muss in Echtzeit in die zentralen Datenbanken einfließen.

Die Federführung beim Arbeitsschutz muss beim Staat liegen, der für ein lückenloses Kontrollnetz zu sorgen hat. Die Kontrolleure der Unfallversicherungsträger ergänzen dieses lediglich und fügen sich passgenau ein. Dafür braucht es klare Leitlinien für die Zusammenarbeit. Dazu gehört es Aktionspläne und Evaluationsprogramme eng miteinander abzustimmen. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichem Arbeitsschutz und den Unfallversicherungsträgern muss dringend auf den Prüfstand. Es fehlt etwa an klaren Leitlinien dazu, wie die Untersuchung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten auf die Länderbehörden und Unfallversicherungsträger verteilt wird.

Die durch die ASE gewonnenen Daten können außerdem in anonymisierter Form der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden, um die Forschung zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz voranzubringen.