



Quo vadis Arbeitsschutz?

Baustellen sind hinsichtlich des Arbeitsschutzes weiter die Sorgenkinder der Nation und das Interesse daran, diese sicherer zu gestalten, ist ungebrochen. Die aktuellen Arbeitsschutzprobleme auf Baustellen sind grundsätzlich nicht anders als vor zwei Jahren, als die 3. Fachtagung hier am gleichen Ort durchgeführt wurde. Insofern wird sich vieles wiederholen und es wird vieles davon noch in zehn oder zwanzig Jahren aktuell sein, es gibt aber auch einige grundsätzliche neue Entwicklungen, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Wie ist die Arbeitsschutzsituation in der Bauwirtschaft?

Es ist unstrittig und unübersehbar, dass sich durch die technische Entwicklung die Risiken der Baustelle in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten drastisch verringert haben. Die technische Entwicklung geht weiter; damit verschwinden Risiken ganz oder teilweise. Und es kommen neue hinzu, auch auf Baustellen. Im Übrigen ist es das Schicksal der auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes Tätigen, dass sie mit ihren Bemühungen und der Überzeugungsarbeit nie ein Ende erreichen, schließlich lassen sich Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten niemals völlig vermeiden.

Arbeitsunfälle

Die Bauwirtschaft ist auch bei weiter zurückgehender Konjunktur, wie derzeit, eine der wichtigsten Branchen der europäischen und der deutschen Wirtschaft. Und sie hat leider nach wie vor die schlechteste Arbeitsunfallbilanz. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sind nicht die alleinigen, aber sehr wichtige Indikatoren für die Situation auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes. Im Jahre 2003 haben sich in der deutschen Baubranche 73 meldepflichtige Arbeitsunfälle pro 1000 Beschäftigte ereignet. Damit ist auf Deutschlands Baustellen die Unfallhäufigkeit immer noch etwa doppelt so hoch wie im Durchschnitt der übrigen gewerblichen Wirtschaft. Unfälle auf Baustellen haben dazu im Vergleich zu Unfällen in anderen Wirtschaftszweigen meist schwerere Folgen.

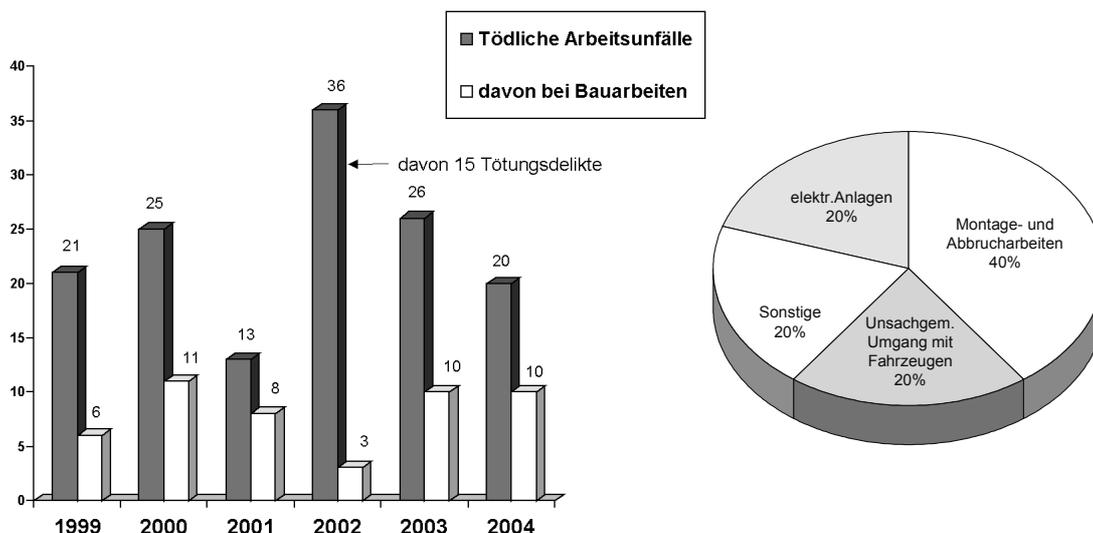


Bild 1 Tödliche Unfälle in Thüringen
(links: Entwicklung, rechts: zum Unfall führende Tätigkeit bei Bauarbeiten (Stand: 31.12.2004))



Ich kann allerdings feststellen, dass das Unfallgeschehen auf Deutschlands Baustellen langfristig und absolut gesehen rückläufig ist, und dies auch in Thüringen. In den vergangenen zwei Jahren hatten wir auf Thüringer Baustellen jeweils zehn, also insgesamt 20 tödliche Arbeitsunfälle. Damit starben im zurückliegenden Jahr 2004 die Hälfte aller in Thüringen tödlich Verunglückten auf Baustellen. Den niedrigsten Stand der tödlichen Arbeitsunfälle auf Thüringer Baustellen hatten wir im Jahr 2002 mit drei Arbeitsunfällen, der Höchststand betrug 25 tödliche Arbeitsunfälle im Jahr 1994.

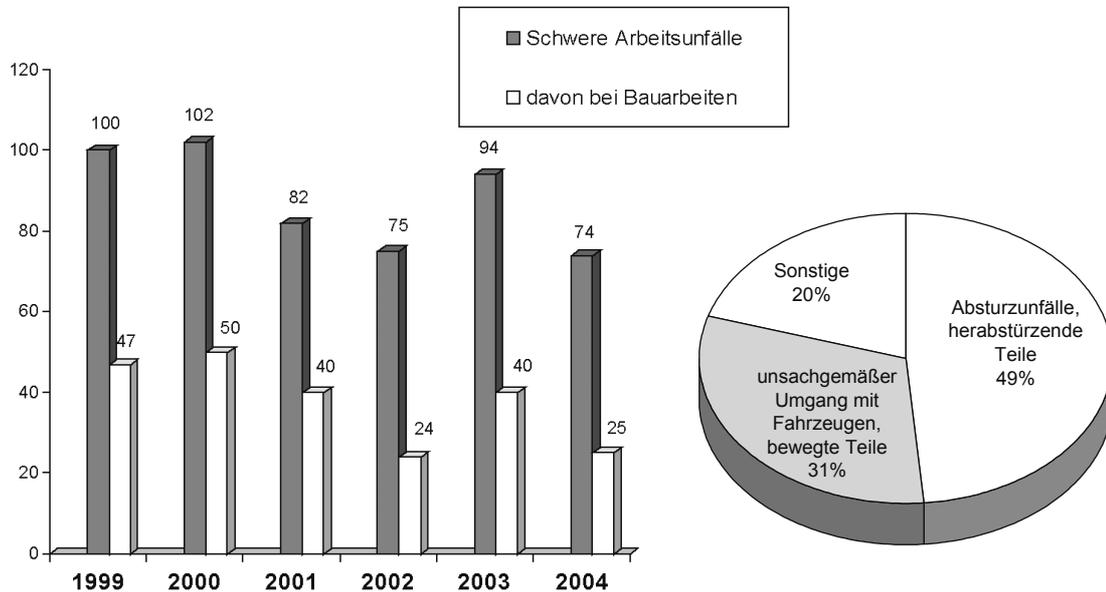


Bild 2 Schwere Unfälle in Thüringen
(links: Entwicklung, rechts: zum Unfall führende Tätigkeiten (Stand: 31.12.2004))

Die tendenziell sinkende Entwicklung der Arbeitsunfälle auf Baustellen deutet auf Verbesserungen im Arbeitsschutzniveau und im Sicherheitsbewusstsein hin, wozu die staatlichen und die berufsgenossenschaftlichen Aufsichtsbehörden ihren Beitrag geleistet haben. Der Rückgang wird aber auch von der negativen konjunkturellen Entwicklung in der Bauwirtschaft und damit vom Rückgang der Beschäftigtenzahl und der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden bestimmt.

Die häufigsten Ursachen und Anlässe für schwere und tödliche Unfälle auf Thüringer Baustellen waren 2003 und 2004 unverändert:

- Abstürze von Gerüsten, Dächern und Leitern,
- Unfälle beim Umgang mit Baumaschinen, Baufahrzeugen, durch Krantransporte beim Anschlagen von Lasten,
- Einsturz von Material bei Erd- und Abbrucharbeiten.

Nach Statistiken der Bau-Berufsgenossenschaften wurden in Deutschland im Jahre 2003 ca. 12 900 Absturzunfälle registriert. Von diesen endeten 59 tödlich, das sind fast 60 % aller tödlichen Unfälle im Bereich der Bau-Berufsgenossenschaften. Zu den schwer Verunfallten, deren Schicksal vielfach im Rollstuhl endete, habe ich keine Statistik, ihre Anzahl beträgt in der Regel das 3- bis 4-Fache der tödlichen Unfälle. Arbeiten unter Absturzrisiko sind damit der gravierendste Unfallschwerpunkt in der Arbeitswelt überhaupt.

Berufskrankheiten

Lärmschwerhörigkeiten waren auch 2003 mit insgesamt ca. 1 400 berufsbedingten Fällen die häufigsten Berufskrankheiten in der deutschen Bauwirtschaft, gefolgt von den Hautkrankheiten mit ca. 860 Fällen. Auf Grund der langen Latenzzeiten für die Ausprägung der meisten Berufskrankheiten waschen wir bei diesen gerne unsere Hände in Unschuld und schieben die Verantwortung für ihre Ent-

stehung den Verantwortlichen früherer Jahre zu. Wir legen aber heute den Grundstein für die Berufskrankheiten von morgen.

Bei den Hautkrankheiten bestehen allerdings in der Regel zeitnahe Zusammenhänge zwischen der beruflichen Exposition und dem Ausbruch der Erkrankung. So erkrankten in den letzten Jahren jährlich ca. 250 Bauschaffende an Epoxidharzeczemen, Ende der 90er Jahre sogar 450 an Zementekzemen, insbesondere Maurer, Fliesenleger und Betonbauer. Nunmehr sind Neuerkrankungen auf jährlich ca. 200 Fälle zurückgegangen. Zementekzeme sind durch Verwendung chromatarmer Zemente und Nichtberührungstechnik bei der Verarbeitung von Zementmörteln und Beton weitestgehend vermeidbar. Dies ist auch die Erklärung für den Rückgang der Erkrankungen auf etwa die Hälfte.

Die Neuregelungen der Gefahrstoffverordnung für das Inverkehrbringen und die Verwendung chromatalthaltiger Zemente stellen den Verwender vor die Wahl, entweder von vornherein chromatreduzierten Zement einzusetzen oder bei der Betonherstellung einen Chromatreduzierer hinzuzugeben, wobei der Verwendung chromatreduzierter Zemente der Vorzug gegeben werden sollte.

Die staatlichen Thüringer Arbeitsschutzbehörden und die Technischen Aufsichtsdienste der Bau- und Tiefbau-Berufsgenossenschaften haben auch in den zurückliegenden Jahren durch überproportional häufige Revisionen auf Baustellen versucht, das Arbeitsunfall- und Berufskrankheitengeschehen positiv zu beeinflussen. So gab es 2003 und 2004 bundesweite Schwerpunktaktionen der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Technischen Aufsichtsdienste der Unfallversicherungsträger der Bauwirtschaft.

Die Abschlussberichte dazu und die Schlussfolgerungen daraus sind außerordentlich interessant und aufschlussreich. Sie können unter <http://www.netzwerk-baustelle.de> im Internet nachgelesen werden. Danach waren nur 75 % der kontrollierten gemeinsam genutzten Gerüste vorschriftsmäßig. Auf Baustellen mit bis zu 5 Beschäftigten waren nur 56 % der Gerüste vorschriftsmäßig, d. h., knapp die Hälfte der angetroffenen Gerüste auf kleinen Baustellen war mangelbehaftet – ein alarmierendes Ergebnis, das man nicht im Raum stehen lassen kann.

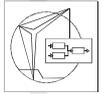
Schwachpunkt ist weiterhin die Berücksichtigung des Arbeitsschutzes bei der Planung eines Bauwerkes, also bei den Vorkehrungen zum Arbeitsschutz während der Errichtung des Bauwerkes und bei späteren Instandhaltungsarbeiten im Sinne von Reparatur, Wartung und Reinigung, die vielfach auf hoch gelegenen Arbeitsplätzen unter Absturzrisiken durchzuführen sind.

Nach wie vor ist auf Baustellen Zeitdruck das Problem Nr. 1, das Unfälle provoziert. Und schließlich zeigt das Unfallgeschehen immer wieder: Der Mensch ist keine Maschine, sondern er neigt zum „Versagen“ und zu Fehlhandlungen. Das müssen alle Beteiligten an der Planung und Ausführung eines Bauwerkes akzeptieren und bei allen Maßnahmen **bewusst** einkalkulieren.

Wohin geht das Arbeitsschutzrecht in Deutschland?

Wir befinden uns derzeit in einer Phase der Arbeitsschutzrechtsetzung, in der aus verschiedenen Gründen, insbesondere ist es die europäische Einigung, die Anzahl und der Umfang der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes reduziert und der Umgang mit den verbleibenden flexibel gestaltet werden sollen – ein dringendes Erfordernis für die heute vielgestaltige Arbeitswelt und, in Anbetracht des gegenwärtigen Umfangs von Rechtsvorschriften, aber auch ein Zugeständnis an die wirtschaftliche Lage vieler Unternehmen. Die Termini dafür sind Deregulierung, Bürokratieabbau, weniger Staat – mehr Eigenverantwortung. Natürlich gibt es auch Regelungsdefizite, z. B. zu einer Reihe von physikalischen Belastungen und zu Keramikfasern, an deren Ausfüllung gegenwärtig gearbeitet wird.

Bürokratieabbau befürwortet jeder, man sehe sich nur einmal das in Deutschland geltende Gefahrguttransportrecht an. Und es gibt im staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Arbeitsschutzrecht nach wie vor eine Vielzahl unnötiger Doppel- und Mehrfachregelungen. So genügte der Hinweis auf die Gefährdungsbeurteilung und andere Grundpflichten der Arbeitgeber an einer Stelle, nämlich dem





Arbeitsschutzgesetz. Diese müssen nicht gebetsmühlenartig in jeder Verordnung oder technischen Regel wiederholt werden.

Das staatliche Arbeitsschutzrecht wird sich nach dem Willen des Gesetzgebers künftig weitestgehend auf die Vorgabe von verbalen Schutzziele beschränken. Die Wege zu den Schutzziele dagegen sind frei bzw. nur untergesetzlich durch technische Regeln untersetzt, also variabel und flexibel gestaltbar. Das ist etwas sehr Positives. Aber Freiräume heißt nicht Freibriefe; nicht mehr konkret vorgeschrieben heißt nicht, nicht mehr notwendig oder gar verboten. Leider wird dies gelegentlich so interpretiert und verstanden.

Der Anwender muss zukünftig mitdenken und selbst Entscheidungen treffen, wie er das vorgeschriebene Schutzziel erreicht. Damit er dabei nicht völlig allein steht, werden die Wege zum Schutzziel durch technische Regeln untersetzt. Jeder ist gut beraten, wenn er sich an diese hält. Er muss dies aber nicht, wenn er auf anderem Wege ebenfalls ans Ziel kommt.

Die viel zitierte Gefährdungsbeurteilung durch bzw. im Auftrag des Unternehmers wird damit immer mehr zum zentralen Dreh- und Angelpunkt allen Arbeitsschutzes. Wenn wir allerdings eine solche Beurteilung fordern, muss aber auch sichergestellt sein, dass der Unternehmer dieser Pflicht objektiv nachkommen kann. Und das ist vielfach noch nicht der Fall. Der Auftrag an die Fachleute ist es deshalb, den Betriebspraktikern weitere praktikable (!) Instrumentarien und Handlungshilfen zur Gefährdungsbeurteilung und Quantifizierung von Belastungen an die Hand zu geben. Hier sehe ich noch Handlungsbedarf, z. B. bei der Beurteilung

- der Brand- und Explosionsgefährdung,
- thermischer Gefährdungen,
- der Sturzgefährdung in der Ebene,
- von Gefährdungen durch elektromagnetische Felder und andere physikalische Belastungen,
- der Wahrnehmung von Informationen und der Handhabbarkeit von Stellteilen an Maschinen,
- psychischer Fehlbelastungen.

Gute Beispiele für praktikable und pragmatische Beurteilungsalgorithmen, auch unter Inkaufnahme kleinerer Fehler und von Vereinfachungen, sind die methodischen Materialien zur Gefährdungsbeurteilung des Hebens und Tragens und des Ziehens und Schiebens von Lasten.

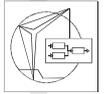
Deregulierung birgt aber auch viele Gefahren und Probleme in sich. Die Hauptgefahr ist, dass die Freiräume, wie z. B. das Fehlen von quantitativen Mindestforderungen, dazu benutzt werden, auch unbeabsichtigt das Sicherheitsniveau am Arbeitsplatz zu senken. Außerdem müssen in der Verantwortung des Unternehmers und durch die Planer zukünftig Sachentscheidungen getroffen werden, zu denen ihnen der fachliche Hintergrund fehlt – Entscheidungen, die ihnen bisher der Gesetzgeber abgenommen hat. Es geht auch immer um ein Stück Rechtssicherheit, das verloren gehen kann. Zu viele Regelungen sind kontraproduktiv, zu wenige aber auch. Wo ist das richtige Maß?

Das staatliche und das berufsgenossenschaftliche Arbeitsschutzrecht werden zukünftig dünner. Der Ruf nach untergesetzlichen Regeln erklingt zunehmend und vielfach berechtigt. Sie sollen das Vakuum, das die deregulierten Vorschriften hinterlassen, und die unbestimmten Rechtsbegriffe inhaltlich ausfüllen helfen. Da die Beteiligten zukünftig selbst gangbare Wege suchen müssen, müssen sie sich an technischen Regeln orientieren können. Im Übrigen haben sie den Stand der Technik und Arbeitsmedizin und die sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen.

Beim Erstellen von technischen Regeln ist darauf zu achten, dass die Regelwerke und Handlungsanleitungen nicht ausufern und nicht mehr überblickbar werden. Die Bürokratie, die gerade vermieden werden soll, würde sich damit nur von der Vorschrift auf die Regel verlagern. Das ist aber nicht der Sinn der Deregulierung.

Paradebeispiel für Deregulierung in der Arbeitsschutzrechtsetzung ist die neue Arbeitsstättenverordnung. Sie enthält nur noch verbale Schutzziele und eine einzige Zahlenangabe, den Grenzwert für

gehörschädigenden Lärm. Die Deregulierung geht weiter. Dabei wird zweifellos das eine oder andere Substanzielle, das wir uns mühsam geschaffen haben, verloren gehen. Ich denke dabei an die jahrelangen Diskussionen über die Umsetzung der Baustellenverordnung. Zu dieser gibt es inzwischen folgende neuerliche Bundesratsentschließung:



„Insbesondere die detaillierten Vorgaben, die sich aus den Regeln zum Arbeitsschutz auf Baustellen ergeben wie z. B. Vorgaben zu Inhalt und Umfang von Sicherheits- und Gesundheitsschutzplänen oder zur Qualifikation des Sicherheitskoordinators, tragen zu einer erheblich erschwerten Handhabung der Baustellenverordnung und damit zu weiteren Kostensteigerungen bei. Der Bundesrat fordert deshalb die Bundesregierung auf, die untergesetzlichen Regelungen der Baustellenverordnung auf Vereinfachung und unter Bürokratieabbaugesichtspunkten zu prüfen.“

Es gibt übrigens bereits seit längerer Zeit Rechtsvorschriften vom Niveau der deregulierten, die Lastenhandhabungsverordnung von 1996 z. B. Sie enthält ausschließlich verbale Schutzziele, keinerlei Zahlenangaben, es gibt dazu noch nicht einmal eine technische Regel. Die Handhabung von Lasten war übrigens nie „reguliert“, d. h., es gab nie Vorschriften über Maximalwerte für Lasten oder aufzubringende Körperkräfte. Trotzdem befindet sich körperlich schwere Arbeit auf dem Abbaupfad, sozusagen im Selbstlauf. Das Geheimnis ist, dass der Abbau körperlicher Arbeit meist mit der Abschaffung von menschlicher Arbeit überhaupt einhergeht; es regelt sich dies also über die Strecke Betriebswirtschaft.

Wo stehen zukünftig die staatlichen Arbeitsschutzbehörden in Deutschland?

Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden befinden sich gegenwärtig in ganz Deutschland im Umbruch und in der Neuorientierung. Die Aufsicht über die Durchführung des Arbeitsschutzrechts ist eine Aufgabe des Staates, die die Länder durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden ausüben, was grundsätzlich nicht in Frage gestellt wird. Für unverzichtbar halte ich die betriebs- und bürgernahe Präsenz der Arbeitsschutzbehörden in der Fläche.

Der Auftrag an die Arbeitsschutzbehörden, Unternehmer und Verantwortliche in allen Fragen des Arbeitsschutzes zu beraten, wird zukünftig wesentlich zunehmen müssen, das ist **ein** Preis der Deregulierung. In diesem Zusammenhang werden die Anforderungen an die Fachkompetenz des Aufsichtspersonals ebenfalls zunehmen müssen. Zunehmen wird im Übrigen auch der Auftrag an die Arbeitsschutzbehörden zum Schutz der Bevölkerung vor unsicheren technischen Produkten – vom technischen Arbeitsmittel über die Kaffeemaschine und den Rasenmäher bis hin zum Sportboot und Kindergewehr.

Andererseits nimmt der Personalbestand der Arbeitsschutzbehörden in allen Bundesländern tendenziell ab – Dinge, die sich eigentlich einander ausschließen. Der daraus erwachsende Widerspruch zwischen den zunehmenden Anforderungen der Betriebe und den sinkenden Möglichkeiten der Arbeitsschutzbehörden ist nur zu lösen durch

- eine Erhöhung des fachlichen Niveaus des Personals,
- fachliche Spezialisierung,
- Arbeitsteilung zwischen den Ländern beim technischen Verbraucherschutz,
- eine zunehmende Abkehr von der klassischen Revisionstätigkeit und Zuwendung zu thematischen Aktionen und Programmarbeit,
- weitestgehende Beschränkung auf anlassbezogene Revisionen.

Der Allrounder im Arbeitsschutz, falls es ihn überhaupt noch gibt, stirbt aus. Im Übrigen brauchen wir in Deutschland endlich – oder endlich wieder – ein Studium des Arbeitsschutzes. Die Meinungen hierüber sind gespalten. Die einen meinen, Arbeitsschutz ist kein eigenes Fachgebiet, sondern er ist Bestandteil aller Lehrfächer, er muss dort gelehrt werden, wo ein Problem auftritt oder ein solches zu lösen ist. Das ist grundsätzlich richtig und erstrebenswert. Trotzdem meine ich, es muss auch Arbeitsschutzspezialisten geben, die das Fachgebiet insgesamt tragen und die dasselbe fachlich weiterentwickeln. Die Umweltschützer sind uns hier weit voraus. Darüber hinaus muss Arbeitsschutz zukünftig stärker als



bisher Ausbildungsinhalt technischer und naturwissenschaftlicher Studienrichtungen sowie allgemein der Berufsausbildung werden. Nur so kann das Erfordernis nach dem zukünftigen bewussten Mitdenken bei der Umsetzung deregulierten Arbeitsschutzrechtes gesichert werden.

Inhaltliche Konflikte zwischen Betrieben und Aufsichtsbehörden zur Anwendung deregulierten Arbeitsschutzrechtes werden zunehmen. Hier sind zukünftig die Gerichte gefragt. Allerdings haben diese auch ihre Grenzen. Da zu erwarten ist, dass die Positionen zu bestimmten Sachverhalten in Thüringen anders als z. B. in Bayern oder in Nordthüringen anders als in Südthüringen sind, brauchen wir zukünftig auch mehr Abstimmung und Koordinierung zwischen den Aufsichtsbehörden der Länder und innerhalb der Länder.

Es gibt weitere Gefahren für den Arbeitsschutz in den Betrieben infolge Deregulierung: Es ist der Wegfall von bisherigen behördlichen Entscheidungen wie z. B. der Ermächtigungen von Ärzten zur Durchführung spezieller arbeitsmedizinischer Vorsorgeuntersuchungen nach der Gefahrstoffverordnung und der Biostoffverordnung. Viele Genehmigungen oder Ausnahmegewilligungen haben bisher Probleme im Arbeitsschutz auf den Tisch und in eine kontrollfähige Regelung gebracht. Ausnahmegewilligungen zur Arbeitsstättenverordnung z. B., obwohl prinzipiell möglich, werden zukünftig gegenstandslos sein, da solche zu Schutzziele nicht erteilt werden können, sondern nur zum Weg. Dieser ist aber ohnehin frei wählbar.

Zusammenfassung

Bauherren, Planer, Sicherheitsingenieure, Bauausführende und Aufsichtsbehörden müssen sich auf die veränderte und weiter verändernde Situation in der Arbeitswelt und im Arbeitsschutzrecht einstellen. Schließlich haben wir alle oft nach weniger Vorschriften, weniger Staat und mehr Eigenverantwortung gerufen. Sie eröffnet uns viele Chancen, die wir erkennen und positiv nutzen müssen, aber auch Gefahren für den Arbeitsschutz in den Betrieben, die wir durch Umdenken abwenden oder möglichst klein halten müssen.

Mit deregulierten Rechtsvorschriften richtig umzugehen, ist ungleich schwieriger und aufwändiger und erfordert von den Beteiligten mehr Engagement und Fachkompetenz als bisher. Wir müssen wieder lernen, uns auf Schutzziele des Arbeitsschutzes zu besinnen und dabei den gesunden Menschenverstand einsetzen, aber auch Fachkompetenz statt vordergründig nur Paragraphen umzusetzen. Zu machen ist das, was nötig ist und etwas bringt. Ich möchte Sie ermutigen, sich auf diese Entwicklung bewusst einzustellen und Ihre Arbeit auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes zukünftig in diesem Sinne zu sehen.