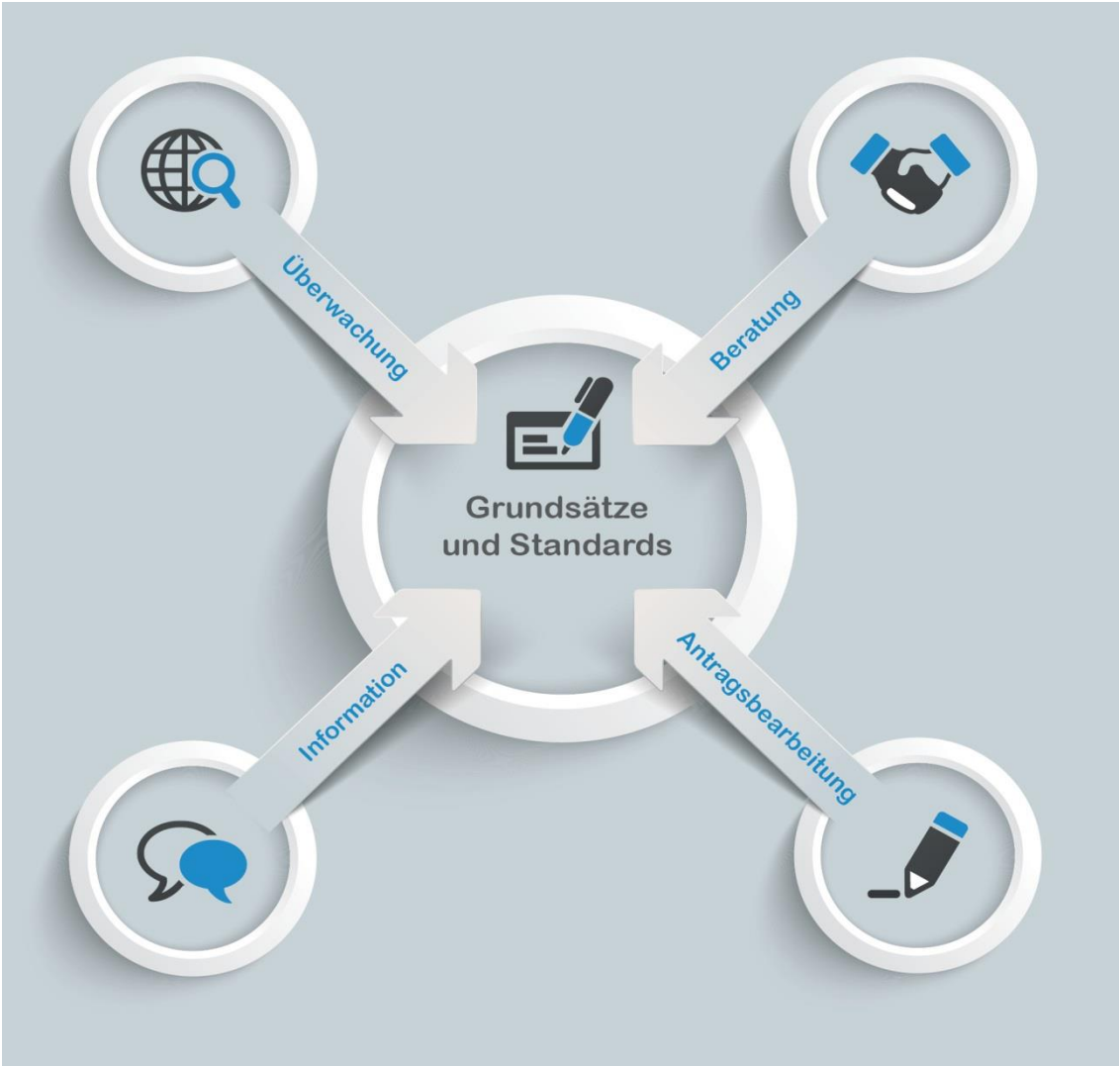




LÄNDERAUSSCHUSS FÜR ARBEITSSCHUTZ UND SICHERHEITSTECHNIK



# Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards -



Impressum: LASI-Veröffentlichung – LV 1  
Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der  
Länder - Grundsätze und Standards  
1. überarbeitete Auflage

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.  
Den an der Erarbeitung der LASI-Veröffentlichung LV 1 beteiligten  
Institutionen ist der Nachdruck erlaubt.

Herausgeber: Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI)

LASI-Vorsitzender: Dr. Volker Kregel  
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz  
Billstraße 80, 20539 Hamburg

Verantwortlich: Ernst-Friedrich Pernack  
Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie  
des Landes Brandenburg  
Henning-von-Tresckow-Straße 2 - 13, 14467 Potsdam

Redaktion: Dr. Bernhard Brückner  
Hessisches Ministerium für Soziales und Integration  
Dostojewskistraße 4, 65187 Wiesbaden

Steffen Röddecke  
Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Fürstenwall 25, 40219 Düsseldorf

Rainer Hellbach  
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz  
Amt für Arbeitsschutz  
Billstraße 80, 20539 Hamburg

Eugen Kießling  
Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und  
Integration  
Winzererstraße 9, 80797 München

Stefan Pemp  
Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und  
Gleichstellung  
Hannah-Arendt-Platz 2, 30159 Hannover

Herausgabedatum: Dezember 2016

ISBN: 978-3-936415-86-5

## Vorwort

Die LASI-Veröffentlichung (LV) „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards“ enthält erstmalig ein gemeinsames Konzept, wie die Länder ihre Aufgaben im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit verstehen, wie sie an die Realisierung dieser Aufgaben herangehen und welche Maßstäbe sie an ihre eigenen Aktivitäten anlegen. Sie folgen damit nicht nur internationalen Verpflichtungen, wie sie sich beispielsweise aus den einschlägigen ILO-Übereinkommen sowie dem EU-Arbeitsschutzrecht ergeben, sondern greifen auch ein Anliegen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (82. ASMK 2005) auf, die in den „Eckpunkten für eine Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und für die Optimierung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems“ Kernelemente für die Aufsichts- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden festgelegt hatte:

*„Der Kern staatlichen Handelns im Bereich Sicherheit und Gesundheit lässt sich als Sicherung der Qualität des betrieblichen Arbeitsschutzes beschreiben. ... Bei der Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben und Programmarbeit nutzen die Arbeitsschutzbehörden der Länder alle Handlungsmöglichkeiten, wie Information und Motivation, Beratung und betriebsbezogene Hilfestellung, betriebliche und überbetriebliche Kooperation sowie Kontrolle und Sanktion. Gemeinsame Arbeitsschutzziele und -strategien und die einheitliche Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften erfordern eine gleichwertige Vollzugspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder. Zur Qualitätssicherung dieses Aufsichtshandelns und um Transparenz für die Normadressaten beim Vollzug der Rechtsvorschriften zu schaffen, entwickeln die Länder gemeinsame Handlungsgrundsätze für die Aufsichtstätigkeit.“*

Mit der LV „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder –Grundsätze und Standards“ wird ein Soll-Zustand definiert, an dem sich die Länder orientieren und ausrichten können. Mit der Beschreibung zentraler Abläufe der Tätigkeit der Arbeitsschutzbehörden, der produktorientierten Darstellung der Leistungen sowie der Definition wesentlicher Begriffe bietet die LV 1 den Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamten für ihre praktische Tätigkeit in den Betrieben vor Ort eine wichtige Orientierung.

Die LV „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder –Grundsätze und Standards“ stellt den Rahmen dar, an dem sich weitere Handlungsgrundsätze und Leitlinien des LASI orientieren werden. Entsprechend dieser grundsätzlichen Bedeutung wird dieser LV die Ordnungsnummer „1“ zugeordnet.

In einem nächsten Schritt soll auf der Grundlage dieser LV 1 ein Konzept für die gegenseitige Information und für die gegenseitige Evaluierung entwickelt werden. Damit kann die Anwendung der mit den LASI-Veröffentlichungen gesetzten Maßstäbe für das Aufsichtshandeln im Sinne eines gemeinsamen kontinuierlichen Verbesserungsprozesses länderübergreifend transparent gemacht werden.

Die Arbeitsschutzbehörden der Länder müssen auch die künftige dynamische Entwicklung in der Arbeitswelt, hervorgerufen vor allem durch die zunehmende Digitalisierung und Flexibilisierung sowie den demografischen Wandel, berücksichtigen.

Die Arbeitsschutzbehörden der Länder sind deshalb gehalten, sich hinsichtlich ihrer konzeptionellen und strukturellen Ausgestaltung und der erforderlichen Qualifikation des Aufsichtspersonals stetig an die Veränderungen anzupassen.

Auch muss darüber hinaus kontinuierlich geprüft werden, wie Prozesse zu optimieren sind und wie Vernetzungen mit anderen Akteuren im Bereich von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, insbesondere im Rahmen der GDA, weiter entwickelt werden können.

Der LASI erwartet eine breite Anwendung der vorgelegten Handlungsgrundsätze. Die Grundsätze und Standards der Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder werden auf ihre Praxistauglichkeit und Aktualität zu überprüfen sein. Der LASI bittet deshalb alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsschutzbehörden der Länder um eine kritisch-konstruktive Begleitung in diesem Prozess.



Dr. Volker Kregel  
Vorsitzender des Länderausschusses  
für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Grundsätze der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht</b> .....	<b>9</b>
2.1 Internationale arbeitsrechtliche Normen und Standards .....	9
2.2 Europäisches Gemeinschaftsrecht .....	9
2.2.1 Europäische Rechtsetzung zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit	9
2.2.2 Gewährleistung einer gleichmäßigen Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten	10
2.3 Nationales Arbeitsschutzrecht .....	11
2.4 Staatliche Arbeitsschutzbehörden .....	12
2.4.1 Anforderungen	12
2.4.2 Gesetzlich zugewiesene Pflichten	14
2.4.3 Instrumente zur Umsetzung der Vollzugsaufgaben	19
2.4.4 Definition Arbeitsschutzaufgaben	20
<b>3. Vollzug - Überwachung</b> .....	<b>22</b>
3.1 Aktive Überwachung .....	23
3.1.1 Konzept zur risikoorientierten Überwachung	23
3.1.2 Umsetzung des Konzepts der risikoorientierten Überwachung	24
3.1.3 GDA-Arbeitsprogramme und weitere länderübergreifende Überwachungsprogramme	24
3.1.4 Überwachungsprogramme einzelner Länder	25
3.1.5 Überwachung im Einzelfall	25
3.2 Reaktive Überwachung .....	25
3.2.1 Reaktion auf Unfälle, Berufskrankheiten oder arbeitsbedingte Erkrankungen	26
3.2.2 Reaktion auf Beschwerden	26
3.3 Steuerung der Personalressourcen für den Vollzug .....	27
3.4 Mindestanforderungen an eine Besichtigung.....	28
3.4.1 Regelbesichtigung (Systemkontrolle einschließlich Complianceprüfung)	30
3.4.2 Teilbesichtigungen	31
3.4.3 Abschlussgespräch mit dem Arbeitgeber	32
3.4.4 Nachbesichtigungen	32
3.5 Maßnahmen bei festgestellten Mängeln.....	32
3.5.1 Definition und Klassifizierung von Mängeln	32
3.5.2 Mündliche Feststellung gegenüber dem Arbeitgeber	35
3.5.3 Besichtigungsschreiben	36

3.5.4	Förmliches Verwaltungsverfahren	36
3.5.5	Ordnungswidrigkeitenverfahren	36
3.5.6	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	37
3.6	Zusammenarbeit im Rahmen der Überwachung.....	37
3.6.1	Zusammenarbeit mit Betriebs- und Personalräten	37
3.6.2	Zusammenarbeit mit Arbeitsschutzbehörden anderer Länder	38
3.6.3	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	39
3.6.4	Zusammenarbeit mit den Unfallversicherungsträgern	40
3.6.5	Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit	40
3.6.6	Zusammenarbeit mit anderen Stellen	42
3.6.7	Fachgebietsübergreifende Zusammenarbeit	42
3.7	Dokumentation.....	43
4.	<b>Vollzug – Beratung.....</b>	<b>44</b>
4.1	Beratungsauftrag .....	44
4.2	Beratung auf Anfrage .....	44
4.3	Beratungsangebote und Empfehlungen .....	45
5.	<b>Vollzug – Antragsbearbeitung.....</b>	<b>45</b>
5.1	Bearbeitung gesetzlich vorgeschriebener Anzeigen.....	45
5.2	Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung, Erlaubnis, Feststellung.....	46
5.3	Bearbeitung von gesetzlich begründeten Stellungnahme-ersuchen .....	47
5.4	Bearbeitung von Anfragen und Beschwerden.....	48
6.	<b>Information, Öffentlichkeitsarbeit .....</b>	<b>48</b>
7.	<b>Einheitlicher Produktkatalog.....</b>	<b>49</b>
8.	<b>Begriffsdefinitionen .....</b>	<b>50</b>
9.	<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>56</b>
10.	<b>Anhang.....</b>	<b>58</b>
10.1	Inhalte der Ausbildung für die Arbeitsschutzaufsicht.....	58
10.2	Gemeinsamer Produktkatalog der Arbeitsschutzbehörden der Länder ..	62

# 1. Einleitung

Der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) hat im Jahr 2010 einstimmig beschlossen, für Kernaufgaben des staatlichen Handelns zum Schutz der Beschäftigten einheitliche Mindeststandards festzulegen.

Mit der Umsetzung dieses Beschlusses wird der Empfehlung des Senior Labour Inspectors Committee (SLIC - EU-Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter) aus dem „Evaluationsbericht des deutschen Arbeitsschutzsystems“ 2006<sup>1</sup> gefolgt, das gemeinsame Methodeninventar der Länder mit dem Ziel der Gewährleistung eines gleichwertigen Vollzugs der Arbeitsschutzvorschriften in allen Ländern und eines gleichen Arbeitsschutzniveaus für alle Beschäftigten fortzuentwickeln. Auch der Anregung des SLIC, dass die Länder die vorhandenen und verfügbaren rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten auf ausgewogene Art und Weise vollständig ausüben sollten, wird hier Rechnung getragen.

Die Überwachung des Arbeitsschutzes und die Beratung des Arbeitgebers bei der Erfüllung seiner Pflichten sind Aufgaben der staatlichen Arbeitsschutzbehörde nach dem Arbeitsschutzgesetz. Der Schwerpunkt der Arbeitsschutzbehörden der Länder liegt in der Überprüfung und Durchsetzung der in Gesetzen und Verordnungen fixierten rechtlichen Forderungen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten. Dies ist die prioritäre Aufgabe der staatlichen Arbeitsschutzbehörden entsprechend § 21 Abs. 1 und 3 sowie § 22 Abs. 1 und 2 Arbeitsschutzgesetz.

Mit der vorliegenden Veröffentlichung des LASI werden u. a. einheitliche Grundsätze und Standards hinsichtlich der personellen Anforderungen, der Durchführung von Überwachungstätigkeiten und der Verhängung von Sanktionen beschrieben. Sie ist eine wesentliche Grundlage für die Umsetzung des grundgesetzlichen Auftrages, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten über die Ländergrenzen hinweg gleichwertig zu gestalten und dem Anspruch der Beschäftigten sowie der Arbeitgeber, bei gleichen Rechtsvorschriften nicht unterschiedlich behandelt zu werden, gerecht zu werden. Gleichzeitig ist sie die Basis für die Qualitätssicherung des Aufsichtshandelns und schafft Transparenz für die Normadressaten beim Vollzug der Rechtsvorschriften.

Ziel ist die Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften nach einheitlichen Grundsätzen sowie eine gleichwertige Vollzugspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder.

## **Geltungsbereich**

Die LV „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder – Grundsätze und Standards“ bezieht sich ausschließlich auf den Teil der Aufgaben der Arbeitsschutzbehörden der Länder, die unmittelbar die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit zum Ziel haben.

---

<sup>1</sup> [www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht\\_deutsch.pdf](http://www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht_deutsch.pdf)



## **2. Grundsätze der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht**

### **2.1 Internationale arbeitsrechtliche Normen und Standards**

Für die Einhaltung einheitlicher Mindeststandards gibt es Übereinkommen der International Labour Organisation (ILO), die von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden sind. Deutschland ist somit als Staat zur Einhaltung der darin enthaltenen Grundsätze verpflichtet.

Speziell zur Tätigkeit der Arbeitsaufsichtsbehörden sind die wesentlichen Grundsätze im ILO-Übereinkommen Nr. 81 „Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel (1947)“ [1] und der Empfehlung Nr. 81 „Empfehlung betreffend die Arbeitsaufsicht“ [2] enthalten. Zusammen mit den ILO-Übereinkommen Nr. 129 „Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, 1969“ [3] und der Empfehlung Nr. 133 über die „Empfehlung betreffend die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft“ (1969) [4], einem Protokoll zum Übereinkommen Nr. 81 (1995) für Tätigkeiten im Sektor der nicht kommerziellen Dienstleistungen sowie dem ILO-Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz sind international die Grundlagen für ein umfassendes Arbeitsaufsichtssystem gegeben.

### **2.2 Europäisches Gemeinschaftsrecht**

#### **2.2.1 Europäische Rechtsetzung zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit**

Aspekte einer sicheren Gestaltung der Arbeit waren von Anfang an ein wichtiger Bestandteil der europäischen Verträge (u.a. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - EWG-Vertrag 1957). Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und der Einfügung des Artikels 118a in den EG-Vertrag wurden 1986 die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen deutlich verbessert. Dieser Artikel ermächtigt den Rat, Mindestvorschriften zu erlassen, um „die Verbesserung ... der Arbeitsumwelt zu fördern“ und „die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen“.

Gestützt auf Artikel 118 a des EG-Vertrages (inzwischen Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2009) hat der Rat der Europäischen Gemeinschaft 1989 eine Rahmenrichtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit [5] erlassen, die in allen Tätigkeitsbereichen gilt. Auf der Grundlage dieser Rahmenrichtlinie sind eine Reihe von Einzelrichtlinien zur Abdeckung der Erfordernisse bestimmter gefahrenträchtiger Tätigkeiten (u.a. auf Baustellen, Arbeit an Bildschirmgeräten, Lastenhandhabung, Umgang mit krebserzeugenden Stoffen, chemischen Agenzien, biologischen Arbeitsstoffen, Einwirkung physikalischer Faktoren wie Lärm, Vibration, Strahlung) und bestimmter Beschäftigtengruppen (z.B. schwangere Frauen), die besonders gefährdet sind, verabschiedet worden. Daneben finden sich Regelungen zum

Arbeitnehmerschutz noch in anderen europäischen Rechtsvorschriften, z.B. zum Schutz des Fahrpersonals oder zur Regelung der Arbeitszeit.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die vom Rat erlassenen EU-Richtlinien innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens in das einzelstaatliche Recht umzusetzen. Erfolgt dieses nicht, kann die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat einleiten.

Die EU-Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit enthalten Mindestanforderungen. Daher steht es den Mitgliedstaaten frei, bei der Umsetzung der EU-Richtlinien strengere Vorschriften für den Schutz der Beschäftigten im nationalen Recht einzuführen.

### **2.2.2 Gewährleistung einer gleichmäßigen Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten**

Zur Abstimmung einer den gleichen Grundsätzen folgenden Wahrnehmung der Aufgaben der Arbeitsaufsicht innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat die EU-Kommission im Jahr 1982 das Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) eingerichtet. Dieses Gremium hat die Aufgabe, die EU-Kommission bei der Überprüfung der Umsetzung des europäischen Regelwerks zu Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu unterstützen und für eine gleichmäßige Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten Sorge zu tragen.

Hierzu werden vom SLIC u. a. die folgenden Aktivitäten umgesetzt:

- Aufstellung gemeinsamer Prinzipien zur Überwachungstätigkeit in den Bereichen Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit und Entwicklung von Methoden zur Einschätzung der nationalen Arbeitsaufsichtssysteme in Bezug zu diesen Prinzipien,
- Förderung einer verbesserten Kenntnis und eines gegenseitigen Verständnisses über die verschiedenen nationalen Systeme und Praktiken der Arbeitsaufsicht, ihrer angewandten Methoden und rechtlichen Grundlagen für ihr Tätigwerden,
- Entwicklung und Sicherstellung eines Informationsaustausches zwischen den nationalen Arbeitsinspektionen über ihre Erfahrungen in der Durchsetzung der gemeinsamen Rechtsgrundlagen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit.<sup>2</sup>

Das SLIC hat unter Berücksichtigung der Inhalte der ILO-Übereinkunft Nr. 81 [1] und der Inhalte und Ziele der EG-Arbeitsschutzrahmenrichtlinie 89/391/EG [5] die „Gemeinsamen Grundsätze der Arbeitsaufsicht im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ (Common Principles) [6] verabschiedet, deren

---

<sup>2</sup> vgl. „Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz - Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC)“  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&langId=de&intPageId=685>,

Umsetzung und Einhaltung durch eine Bewertung der nationalen Arbeitsaufsichtssysteme in den Mitgliedstaaten evaluiert werden. Eine solche Bewertung wurde im Jahr 2004 für die staatliche Arbeitsschutzaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland mit kritischen Ergebnissen abgeschlossen [7] und wird im Jahr 2017 wiederholt.

## **2.3 Nationales Arbeitsschutzrecht**

Die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren nehmen Bund und Länder als staatliche Aufgabe auf der Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) wahr. Der Auftrag zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ergibt sich aus der grundgesetzlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung (Artikel 1 Abs. 1 und 3, Artikel 2 Abs. 2 Satz 1, Artikel 74 Nr. 12, Artikel 80 und 83 des Grundgesetzes). Die Unfallversicherungsträger als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung erfüllen ihren Präventionsauftrag als sozialversicherungsrechtliche Aufgabe nach dem Siebten Buch Sozialgesetzbuch - SGB VII - (§ 1 Nr. 1, §§ 14 ff. SGB VII i.V.m. §§ 29 ff. SGB IV). Ein Bestandteil dieser Aufgaben ist die Umsetzung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie nach dem fünften Abschnitt Arbeitsschutzgesetz. Auf der Grundlage einer gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie arbeiten die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger nach § 21 Abs. 3 Arbeitsschutzgesetz und § 20 SGB VII eng zusammen.

Internationale und europäische Vorgaben zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz bei der Arbeit werden grundsätzlich durch staatliches Recht umgesetzt. Subsidiär zu staatlichen Arbeitsschutzvorschriften können Unfallverhütungsvorschriften erlassen werden, wenn es nicht zweckmäßig ist, eine Regelung in staatlichen Vorschriften oder Regeln zu treffen und eine Bedarfsprüfung ergeben hat, dass eine Unfallverhütungsvorschrift das adäquate Regelungsinstrument ist [8].

In der Bundesrepublik Deutschland wurden die EU-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz 1996 durch das Arbeitsschutzgesetz und die Einzelrichtlinien durch Verordnungen auf der Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes und ggf. weiterer Gesetze umgesetzt.

Auf Grund der Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz (Art. 83) führen die Länder die Bundesgesetze im Arbeitsschutzrecht als eigene Angelegenheit aus.

Bund und Länder tragen vor diesem Hintergrund eine gemeinsame Verantwortung für die Erfüllung der sich aus internationalen Abkommen und der sachgerechten Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts ergebenden Verpflichtungen.

## **2.4 Staatliche Arbeitsschutzbehörden**

### **2.4.1 Anforderungen**

#### 2.4.1.1 Unabhängigkeit

Die Aufsichtsbehörden müssen „aus öffentlichen Beamten bestehen, deren Stellung und Dienstverhältnisse ihnen Stetigkeit der Beschäftigung und Unabhängigkeit von Veränderungen in der Regierung und vor unzulässigen äußeren Einflüssen“ sichern (ILO 81, Art. 6).

Zudem muss sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten unabhängig von den Betrieben oder Organisationen, die sie kontrollieren, sind (Common Principles, [6]).

Werden Aufsichtsbeamtinnen und -beamten „weitere Aufgaben übertragen, so dürfen diese sie weder an der wirksamen Erfüllung ihrer Hauptaufgaben hindern, noch das Ansehen und die Unparteilichkeit irgendwie gefährden“, welche die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten „in ihren Beziehungen zu den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern bedürfen.“ (ILO 81, Art. 3 Nummer 2).

#### 2.4.1.2 Personalausstattung

Die Zahl der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten muss ausreichen, um die wirksame Ausführung der Aufgaben der Arbeitsaufsicht zu gewährleisten (ILO 81, Art. 10). Dabei sind insbesondere die Zahl der im Zuständigkeitsbereich zu beaufsichtigenden Betriebe, die Größe und das Gefährdungspotential dieser Betriebe sowie die Gesamtzahl der Erwerbstätigen zu berücksichtigen. Die Betriebe sind so oft und so gründlich zu besichtigen, wie dies zur Sicherung einer wirksamen Durchführung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften notwendig ist (ILO 81, Art. 16).

Bisher sind national noch keine näheren Erläuterungen hinsichtlich der ausreichenden Anzahl der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten erfolgt. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)<sup>3</sup> wie auch das Europäische Parlament<sup>4</sup> haben als Richtwert ein Verhältnis der Arbeitsinspektoren<sup>5</sup> zur Zahl der Arbeitnehmer von etwa 1/10.000 in industriellen Marktwirtschaften empfohlen.

---

<sup>3</sup> vgl. GB.297/ESP/3 297. Tagung: ESP zur Beschlussfassung – Strategien und Praxis im Bereich der Arbeitsaufsicht, S. 4

<sup>4</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Januar 2014 über wirksame Kontrollen am Arbeitsplatz als Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Europa (2013/2112(INI))

<sup>5</sup> Entsprechend dem ILO-Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel obliegt den Arbeitsinspektoren die Aufgabe die Sicherstellung der Durchführung der gesetzlichen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Arbeitnehmer bei der Ausführung ihrer Arbeit, wie der Vorschriften über Arbeitszeit, Löhne, Unfallverhütung, Gesundheitsschutz und Wohlfahrt, die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen und anderer damit in Zusammenhang stehender Angelegenheiten, soweit die Aufsichtsbeamten mit der Sicherstellung der Durchführung dieser Vorschriften betraut sind.

#### 2.4.1.3 Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten dürfen ihnen bei der Überwachungstätigkeit zur Kenntnis gelangende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur in gesetzlich geregelten Fällen (§ 23 Abs. 2 ArbSchG bzw. § 139b Abs. 1 Satz 3 GewO) offenbaren.

Sie sind vor Aufnahme ihrer Tätigkeit ausdrücklich zur Geheimhaltung zu verpflichten und haben dies durch Unterschrift zu bestätigen. Die Verpflichtung zur Verschwiegenheit nach dem Strafgesetzbuch (§ 203 StGB), dem jeweiligen Beamtenengesetz und nach anderen Rechtsvorschriften sowie die ärztliche Schweigepflicht bleiben unberührt.

#### 2.4.1.4 Sicherheit und Gesundheitsschutz

Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten müssen bei der Umsetzung ihrer Aufgaben, insbesondere bei der Durchführung von Überwachungsaufgaben in den Betrieben und auf Baustellen oder an sonstigen Arbeitsorten, selbst hinreichend vor möglichen Gefährdungen ihrer Sicherheit und Gesundheit geschützt werden.

Hierzu sind auf der Grundlage einer Beurteilung der bei diesen Tätigkeiten auftretenden Gefährdungen angemessene Vorkehrungen, wie z. B. die Bereitstellung sicherer Verkehrs- und Transportmittel für das Aufsuchen der Arbeitsorte der Beschäftigten sowie geeigneter persönlicher Schutzausrüstungen zu treffen. Ebenso hat der Arbeitgeber präventive Maßnahmen zum Schutz vor jeglicher Gewalt, die sich aus der Umsetzung dienstlicher Verpflichtungen ergeben kann, sowie Maßnahmen zur posttraumatischen psychologischen Betreuung, z. B. nach der Aufnahme besonders schwerer<sup>6</sup> oder tödlicher Arbeitsunfälle, zu gewährleisten.

#### 2.4.1.5 Qualifikation der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten

##### 2.4.1.5.1 Ausbildung

Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten müssen für die Erfüllung ihrer Aufgaben eine geeignete Ausbildung erhalten (ILO 81, Art. 7 Nr. 3 [1]; Common Principles, [6]).

Für die Umsetzung der Überwachungs- und Beratungsaufgaben in einer staatlichen Arbeitsschutzbehörde sind eine entsprechende Grundqualifikation sowie spezielle Zusatzqualifikationen und Erfahrungen hinsichtlich der Aufgabenfelder Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit erforderlich. Als Grundqualifikationen sind in der Regel ein abgeschlossenes Studium an einer Fachhochschule, Hochschule oder Universität in einer für den Arbeitsschutz förderlichen Fachrichtung, mindestens aber – je nach Laufbahngestaltung – eine Meister- oder Techniker Ausbildung, sowie eine fachbezogene praktische Tätigkeit erforderlich.

---

<sup>6</sup> „Schwere Arbeitsunfälle sind Unfälle, die Ausfallzeiten von mehr als drei Tagen nach sich ziehen. Bei tödlichen Arbeitsunfällen handelt es sich um Unfälle, die innerhalb eines Jahres zum Tod des Unfallopfers führen.“ (Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Health\\_and\\_safety\\_at\\_work\\_statistics/de](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Health_and_safety_at_work_statistics/de))

Im Rahmen der auf die Grundqualifikation aufsetzenden Arbeitsschutzausbildung werden die notwendige Fach- und Methodenkompetenz wie die erforderliche Handlungs- und Sozialkompetenz als wesentliche Voraussetzungen für die Beratungs- und Überwachungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörde vermittelt bzw. gefestigt.

Die Arbeitsschutzausbildung sollte grundsätzlich durch eine Laufbahnausbildung mit abschließender Prüfung erfolgen. Als rechtliche Grundlage hierzu ist eine Ausbildungs- und -Prüfungsordnung aufzustellen. Andere gleichwertige Formen der Ausbildung, Qualifizierung, Weiterbildung und Prüfung sind möglich.

Für die theoretische Ausbildung hat der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik 2011 (58. Sitzung) einen „Rahmenlehrplan für die Laufbahnen in der Arbeitsschutzaufsicht“ bestätigt und den Ländern - unabhängig von der im jeweiligen Land gewählten Form der Ausbildung - zur Anwendung empfohlen. Der Umfang der theoretischen Ausbildung soll 500 Stunden nicht unterschreiten. Die wesentlichen Inhalte sind im Anhang unter 10.1 dargestellt.

#### 2.4.1.5.2 Fortbildung, Anweisung und Information

Vor dem Hintergrund des steten Wandels in der Arbeitswelt, des fortschreitenden Standes der Technik, Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene sowie der sonstigen gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten sind zur Aufrechterhaltung der Kompetenzen der Aufsichtsbeamtinnen und -beamten regelmäßige Fortbildungen sowie Maßnahmen zum Erhalt aller notwendigen Anweisungen und Informationen erforderlich.

Je Kalenderjahr sollte für jede Aufsichtsbeamtin bzw. jeden Aufsichtsbeamten ein Zeitrahmen von mindestens 40 Zeitstunden für die Zwecke der Fortbildung zur Verfügung stehen. Neben intern organisierten Fortbildungsaktivitäten können extern angebotene Schulungen, Fachtagungen und Kurse zur Erlangung von Kenntnissen sowie Fertigkeiten und Fähigkeiten genutzt werden. Ergänzend dazu sind auch Fragen der Kommunikation, der Konfliktbewältigung, des Umgangs mit schwierigen Arbeitgebern oder Beschwerdeführern sowie effizienter Arbeitstechniken einzubeziehen.

Zu den Maßnahmen für einen ausreichenden Kompetenzerhalt können je nach Aufgabenstellung auch Hospitationen in anderen Ländern und bei anderen mit einzelnen Aspekten der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes betrauten Institutionen (z. B. Unfallversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin), der zeitweilige Aufenthalt in einer Arbeitsaufsicht eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union im Rahmen des Austauschprogramms des SLIC oder eine fachspezifische Zusatzausbildung gehören.

### 2.4.2 Gesetzlich zugewiesene Pflichten

#### 2.4.2.1 Vollzug staatlichen Arbeitsschutzrechts durch Überwachung, Beratung und Antragsbearbeitung

Die Verantwortung für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten im Betrieb trägt der Arbeitgeber. Er wird hierbei durch die Fachkraft für Arbeitssicherheit

und die Betriebsärztin bzw. den Betriebsarzt sowie durch die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen unterstützt.

Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden sind Überwachungsbehörden. Als Eingriffsverwaltung geben sie den Arbeitgebern und im Einzelfall auch den Beschäftigten oder Dritten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vor und greifen damit in die allgemeine Handlungsfreiheit ein.

Die Aufgabe der staatlichen Arbeitsschutzbehörden ist der Vollzug von Rechtsvorschriften zum Schutz der Beschäftigten vor arbeitsbedingten Unfällen und Gesundheitsgefahren durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes einschließlich von Maßnahmen einer menschengerechten Gestaltung der Arbeit.

Hierzu gehören insbesondere die Rechtsvorschriften zum Schutz vor Gefährdungen 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,
6. psychische Belastungen bei der Arbeit.

sowie

die Rechtsvorschriften für besonders schutzbedürftige Personen wie Schwangere, Jugendliche und Kinder und die Rechtsvorschriften zur Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes.

Weitere staatliche Aufgaben sind:

- die Überwachung des betrieblichen Arbeitsschutzsystems hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Forderungen zum Arbeitsschutz sowie
- die Beratung der Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer diesbezüglichen Pflichten (u. a. § 21 ArbSchG).

Die staatliche Arbeitsschutzverwaltung trägt mit ihrem Handeln dazu bei, das übergeordnete gesellschaftliche Ziel - Erhalt, Verbesserung und Förderung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch einen präventiv ausgerichteten und systematisch wahrgenommenen Arbeitsschutz - umzusetzen.

Das staatliche Handeln richtet sich auf die Durchsetzung des Arbeitsschutzrechts. Die Arbeitsschutzbehörden leisten damit einen Beitrag zur Integration des Arbeitsschutzes in alle betrieblichen Planungs- und Entscheidungsprozesse sowie zur Sicherung der Qualität des betrieblichen Arbeitsschutzsystems. Damit wird eine nachhaltige

Verbesserung der Sicherheit und der Gesundheit der Beschäftigten durch Überwachung und Beratung vor Ort erreicht. Dabei werden die spezifischen Belange kleiner und mittlerer Betriebe besonders beachtet.

Die Besichtigungstätigkeit ist auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften und damit zugleich korrektiv und präventiv ausgerichtet. Vorrang hat in jedem Fall die frühzeitige Einflussnahme im Hinblick auf die Verhütung von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen. Hierzu dient auch der Beratungsauftrag, der sich auf eine Beratung des Arbeitgebers zu seinen Pflichten und somit zur rechtskonformen Anwendung der Vorschriften beschränkt.

#### 2.4.2.2 Zusammenwirken mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung

Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder überwachen die Einhaltung der staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und beraten Arbeitgeber bei der Erfüllung der sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Pflichten. Die Unfallversicherungsträger haben nach § 14 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VII) mit allen geeigneten Mitteln für die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren und für eine wirksame Erste Hilfe in ihren Mitgliedsunternehmen zu sorgen. Sie beraten die Unternehmer und die Versicherten gemäß ihrem sozialversicherungsrechtlichen Präventionsauftrag.

Eine Stärkung der Kooperationsbeziehungen zwischen den Beteiligten im dualen Arbeitsschutzsystem ist eine Voraussetzung für die Verbesserung von Effektivität und Effizienz des Arbeitsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und ein wesentlicher Bestandteil der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA).

Im Rahmen der Umsetzung der GDA wirken die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger auf der Grundlage einer gemeinsamen Überwachungs- und Beratungsstrategie eng zusammen und organisieren einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch über diese Tätigkeiten (§ 21 Abs. 3 ArbSchG). Mit dieser gesetzlichen Forderung ist ein abgestimmtes und arbeitsteiliges Vorgehen der Aufsichtsbehörden der Länder und der Präventionsdienste der Unfallversicherungsträger im dualen Arbeitsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen.

Für die Umsetzung der gemeinsamen Überwachungs- und Beratungsstrategie stimmen die Arbeitsschutzbehörden der Länder und die Präventionsdienste der Unfallversicherungsträger Grundsätze und Leitlinien zu zentralen Themen der Tätigkeit, wie z. B. zur Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation, zur Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz oder zur Planung und Ausführung von Bauvorhaben ab.

Die Grundsätze und Leitlinien beschreiben gemäß § 21 Abs. 3 Ziffer 1 ArbSchG und § 20 Abs. 1 SGB VII methodische Vorgehensweisen der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und der Unfallversicherungsträger

- bei der Überwachung und Beratung der Betriebe,



- bei der Festlegung inhaltlicher Beratungs- und Überwachungsschwerpunkte, aufeinander abgestimmter oder gemeinsamer Schwerpunktaktionen und Arbeitsprogramme und
- bei der Förderung eines Daten- oder sonstigen Informationsaustausches, insbesondere über Betriebsbesichtigungen und deren wesentliche Ergebnisse.

Die Grundsätze und Leitlinien geben als „gemeinsame Beratungs- und Überwachungsstrategie“ den fachlichen Rahmen vor, durch den gewährleistet wird, dass konkrete Überwachungs- und Beratungskonzepte inhaltlich gleichgerichtet und in Funktionalität und Anforderungsprofil gleichwertig ausgestaltet sind.<sup>7</sup>

Die vereinbarten methodischen Vorgehensweisen müssen sich in den Überwachungs- und Beratungskonzepten der Aufsichtsbehörden der Länder und der Präventionsdienste der Unfallversicherungsträger wiederfinden. Sie sind gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 1 der „Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)“ [9] bei der Planung und Durchführung der Überwachungs- und Beratungstätigkeiten beider Aufsichtsdienste zu berücksichtigen. Die Grundsätze und Leitlinien werden mit der Umsetzung durch die obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder für die Aufsichtsbehörden im jeweiligen Land verbindlich.

Eine zwingende Voraussetzung für die Erfüllung der gesetzlichen Forderung zur Umsetzung der gemeinsamen Überwachungs- und Beratungsstrategie von staatlichen Arbeitsschutzbehörden und Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung auf Seiten der Länder ist die Sicherstellung eines Vollzugs nach länderübergreifend einheitlichen Prinzipien und Grundsätzen. Die Erreichung der Ziele der GDA setzt somit ein einheitliches Grundverständnis zu Fragen des Vollzugs der Arbeitsschutzbehörden der Länder im Sinne dieser Handlungsanleitung voraus.

#### 2.4.2.3 Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Die Arbeitsschutzbehörden sind nach § 23 Abs. 3 ArbSchG verpflichtet, bei konkreten Anhaltspunkten für

1. eine Beschäftigung oder Tätigkeit von Ausländern ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung, die zur Ausübung der Beschäftigung berechtigen, oder eine Genehmigung nach § 284 Abs. 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch,
2. Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht nach § 60 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch gegenüber einer Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit, einem Träger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- oder

---

<sup>7</sup> vgl. Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie [9]

- Rentenversicherung oder einem Träger der Sozialhilfe oder gegen die Meldepflicht nach § 8a des Asylbewerberleistungsgesetzes,
3. Verstöße gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit,
  4. Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz,
  5. Verstöße gegen die Vorschriften des Vierten und Siebten Buches Sozialgesetzbuch über die Verpflichtung zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen,
  6. Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz,
  7. Verstöße gegen die Steuergesetze,

die für die Verfolgung und Ahndung der Verstöße nach den Nummern 1 bis 7 zuständigen Behörden, die Träger der Sozialhilfe sowie die Behörden nach § 71 des Aufenthaltsgesetzes zu unterrichten. Hierzu arbeiten die Arbeitsschutzbehörden der Länder insbesondere mit den Agenturen für Arbeit, den Hauptzollämtern, den Rentenversicherungsträgern, den Krankenkassen als Einzugsstellen für die Sozialversicherungsbeiträge, den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung, den nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden, den Trägern der Sozialhilfe, den in § 71 des Aufenthaltsgesetzes genannten Behörden und den Finanzbehörden zusammen.

#### 2.4.2.4 Pflichten zur Dokumentation und Berichterstattung

Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten müssen über die durchgeführten Handlungen und die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit schriftliche Aufzeichnungen anfertigen (siehe Kapitel 3.7). Die zuständigen obersten Landesbehörden haben über die Überwachungstätigkeit der ihnen unterstellten Behörden einen Jahresbericht zu veröffentlichen (§ 23 Abs. 4 ArbSchG). Dieser muss mindestens Aussagen zu den folgenden Punkten enthalten (Art. 21 ILO Nr. 81):

- Angabe der Gesetze und Verordnungen, für die die Arbeitsschutzbehörde im Land zuständig ist (wird erfüllt durch eine entsprechende Darstellung im Bericht der Bundesregierung über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - SUGA-Bericht),
- Personalzahl der Arbeitsschutzbehörde (siehe Kapitel 2.2),
- Zahl der im Zuständigkeitsbereich angesiedelten Betriebe und Institutionen sowie die Zahl der dort Beschäftigten,
- Zahl der vorgenommenen Besichtigungen,
- Zahl der Beanstandungen und der zur Abstellung getroffenen Maßnahmen einschließlich Sanktionen sowie
- Zahl der Arbeitsunfälle und der Berufskrankheiten.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Diese Daten erhält das BMAS von den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung. Die Anforderung diese Daten zu erfassen und zu veröffentlichen wird in der ILO 81 (Artikel 21 f und g) gefordert [1].

Aus diesem Grund müssen die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten über die durchgeführten Handlungen und die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit in einheitlicher Weise statistische Erfassungen vornehmen und schriftliche Aufzeichnungen anfertigen (siehe Kapitel 3.7), um aussagekräftige und vergleichbare Statistiken zu erhalten.

### 2.4.3 Instrumente zur Umsetzung der Vollzugsaufgaben

Die wesentlichen Instrumente zur Umsetzung der Vollzugsaufgaben werden definiert, um eine gleichwertige Vollzugspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder zu ermöglichen.

**Vollzug** ist die Erfüllung von staatlichen Aufgaben der Überwachung, Beratung und Antragsbearbeitung, die sich aus Gesetzen und Verordnungen zum Arbeitsschutz ergeben.

**Überwachung (Synonym: Aufsicht)** ist ein Teil der Ausführung von Gesetzen und Verordnungen und umfasst das Sammeln und Auswerten von Informationen über die Erfüllung rechtlicher Pflichten durch den Normadressaten (Feststellen eines vorhandenen Zustandes) und die Bewertung der Feststellungen im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs mit den rechtlichen Festlegungen (Kontrolle oder Überprüfung). Sie schließt die Festlegung angemessener Maßnahmen zur Sollangleichung (Herstellung des gesetzlichen Zustandes) einschließlich aller Verwaltungsverfahrensmassnahmen ein. Die Überwachung wird grundsätzlich im Rahmen von Betriebsbesichtigungen im Außendienst durchgeführt. Eine andere Form der Überwachung besteht in der Überprüfung von Unterlagen und Dokumenten im Innendienst (z. B. Kontrolle von Arbeitszeitznachweisen).

**Besichtigung** ist eine **Methode zur Überwachung**. Sie schließt die Kontrolle, Beratung und Maßnahmen zur Erreichung des rechtskonformen Zustands (Compliance) durch die Arbeitsschutzbehörde ein.

**Besichtigung** ist ein **Dienstgeschäft im Außendienst**, bei dem eine Betriebsstätte oder ein sonstiger Arbeitsplatz (z. B. Baustelle, Fahrzeug) oder eine Anlage (z. B. Lager, überwachungsbedürftige Anlage) außerhalb einer Betriebsstätte **zum Zweck der Überwachung und Beratung** durch Aufsichtsbeamtinnen oder -beamte mit der Befugnis zum hoheitlichen Handeln (eigenverantwortliche Durchführung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen und Ahndungsmaßnahmen, Erlassen von förmlichen Verwaltungsakten) aufgesucht wird.

**Kontrolle** (oder Überprüfung) ist der Soll-Ist-Vergleich rechtlicher Bestimmungen.

**Beratung** ist die **Erläuterung der Pflichten der Arbeitgeber** zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit sowie der dazu erforderlichen organisatorischen einschließlich der administrativen Maßnahmen, die den Arbeitgeber in die Lage versetzen, seinen Pflichten im Arbeitsschutz nachzukommen.

**Antragsbearbeitung** ist die Bearbeitung gesetzlich vorgeschriebener Anzeigen, von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung, Erlaubnis, Feststellung, von gesetzlich begründeten Stellungnahmeersuchen sowie von Anfragen und Beschwerden.

**Maßnahmen zur Sollangleichung** unterliegen der Ermessensentscheidung der Aufsichtsbeamtin bzw. des Aufsichtsbeamten, die bzw. der entscheiden muss, ob und wenn ja welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Umsetzung der Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sie können als Hinweis oder mündliche Absprache, als interner Vermerk oder als Besichtigungsschreiben oder als förmliche **verwaltungsrechtliche Maßnahme** in der Form einer Anordnung, ggf. mit Anwendung von Zwangsmitteln, getroffen werden.

**Ahndungsmaßnahmen** sind die durch die staatliche Arbeitsschutzbehörde eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren (Verwarnung oder Bußgeld) sowie die Abgabe an die Staatsanwaltschaft (Strafanzeige).

#### 2.4.4 Definition Arbeitsschutzaufgaben

Der Umfang der Aufgaben der Arbeitsschutzverwaltungen der Länder ist von Land zu Land sehr unterschiedlich geregelt. Die Aufgaben lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- A. Aufgaben mit der unmittelbaren Zielsetzung, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten,
- B. Aufgaben, welche in Teilen einen Bezug zum Arbeitsschutz haben und insoweit auch zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit beitragen
- C. Aufgaben ohne Bezug zum Arbeitsschutz

Die **Arbeitsschutzaufgaben** umfassen alle Aufgaben der staatlichen Arbeitsschutzbehörden, die die sachgerechte Umsetzung der sich aus dem Arbeitsschutzgesetz, aus dem Arbeitssicherheitsgesetz, dem Arbeitszeitgesetz, dem Fahrpersonalgesetz, dem Mutter- und dem Jugendarbeitsschutzgesetz und den darauf beruhenden Rechtsverordnungen (Gruppe A) für den Normadressaten Arbeitgeber ergebenden Pflichten gewährleisten (= betrieblicher Arbeitsschutz). Hierzu gehört auch die Erfüllung aller Verpflichtungen, die in diesen Gesetzen an die Arbeitsschutzbehörden selbst gestellt sind (GDA, Geheimhaltung, Unterrichtung, Dokumentation und Berichterstattung).

Gruppe	Rechtsgebiete
A	<p>Arbeitsschutzgesetz und Verordnungen, z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsstättenverordnung</li> <li>• Baustellenverordnung</li> <li>• Betriebssicherheitsverordnung</li> <li>• Bildschirmarbeitsverordnung</li> <li>• Biostoffverordnung</li> <li>• Druckluftverordnung</li> <li>• Gefahrstoffverordnung</li> <li>• Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung</li> <li>• Arbeitsschutzverordnung zu künstlicher optischer Strahlung</li> <li>• Lastenhandhabungsverordnung</li> <li>• PSA-Benutzungsverordnung</li> <li>• Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge</li> </ul> <p>Arbeitssicherheitsgesetz  Arbeitszeitgesetz und -verordnungen  Mutterschutzgesetz und Verordnung zum Schutze der Mütter am Arbeitsplatz  Jugendarbeitsschutzgesetz  Kinderarbeitsschutzverordnung  Fahrpersonalgesetz und -verordnungen  Berufskrankheiten-Verordnung</p>
B	<p>Bundesperziehungsgeldgesetz, Pflegezeitgesetz  Heimarbeitsgesetz  Sprengstoffgesetz und seine Verordnungen  Produktsicherheitsgesetz und seine Verordnungen, z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maschinenverordnung</li> <li>• Explosionsschutzverordnung</li> </ul> <p>Atomgesetz und seine Verordnungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Röntgenverordnung</li> <li>• Strahlenschutzverordnung</li> </ul> <p>Gefahrgutbeförderungsgesetz  Chemikaliengesetz (CLP, REACH) und seine Verordnungen, z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefahrstoffverordnung (Abschnitt 2)</li> <li>• Chemikalienverbotsverordnung</li> </ul> <p>Medizinproduktegesetz und Verordnungen  Ladenschluss- bzw. Ladenöffnungsrecht  Gentechnikgesetz und Verordnungen  Bundes-Immissionsschutzgesetz und Verordnungen</p>
C	<p>z. B.:</p> <p>Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen und Verordnungen  Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte</p>

**Arbeitsschutzaufgaben**

Für folgende Rechtsbereiche der Auflistung zu Gruppe B sind z. B. einige staatliche Arbeitsschutzbehörden nicht oder nur teilweise zuständig:

- Sprengstoffgesetz und Sprengstoffverordnungen,
- Röntgen- und Strahlenschutzverordnung,
- Gefahrgutbeförderungsgesetz,

- Chemikalienverbotsverordnung,
- Chemikaliengesetz einschließlich CLP und REACH,
- Medizinproduktegesetz und Verordnungen,
- Gentechnikgesetz und Verordnungen,
- **Bundesimmissionsschutzgesetz und Verordnungen.**

Aus dem ILO-Abkommen Nr. 81 Art. 21 (siehe Kapitel 2.1.5.3) ergibt sich die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Anzahl der Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamten für die Erfüllung der Arbeitsschutzaufgaben. Vor diesem Hintergrund ist das Aufsichtspersonal (ausgebildete Aufsichtsbeamtinnen und -beamte) in statistischen Übersichten zur Personalausstattung, wie z.B. den Jahresberichten der Arbeitsschutzbehörden der Länder oder dem Bericht der Bundesregierung über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit der Bundesregierung [15], getrennt nach der Gruppe A „Arbeitsschutzaufgaben“ und der Summe der drei Gruppen (A+B+C) als Gesamtpersonal der Arbeitsschutzbehörden anzugeben.

### 3. Vollzug - Überwachung

Der Überwachungsauftrag wird insbesondere durch das Arbeitsschutzgesetz definiert. In den ihnen übertragenen Aufgabenbereichen haben die Arbeitsschutzbehörden der Länder die Einhaltung der erforderlichen Schutzmaßnahmen auf Basis der gesetzlichen Vorschriften zu überwachen und durchzusetzen. Die Betriebe sind so oft und so gründlich zu besichtigen, wie es zur Sicherstellung einer wirksamen Durchführung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften notwendig ist (ILO 81).

Die Überwachung erfolgt:

#### **aktiv**

- d. h. auf eigene Initiative der Arbeitsschutzbehörden
  - Risikoorientierte Überwachung
  - Arbeitsprogramme
  - Überwachung im Einzelfall

#### **reaktiv**

- d. h. anlassbezogen
  - Beschwerden
  - Unfälle
  - Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Erkrankungen

## 3.1 Aktive Überwachung

Aktive Überwachung erfolgt auf Initiative der Arbeitsschutzverwaltung. Zur aktiven Überwachung gehören die:

- Risikoorientierte Überwachung nach bundesweit einheitlicher Risikoeinstufung,
- Überwachung im Rahmen der GDA-Arbeitsprogramme und weiterer länderübergreifender Überwachungsprogramme,
- Überwachungsprogramme einzelner Länder und
- Überwachung im Einzelfall.

### 3.1.1 Konzept zur risikoorientierten Überwachung

Die Prioritätensetzung bei der risikoorientierten Überwachung erfolgt nach gemeinsamen länderübergreifenden Grundsätzen. Bei ihrer Anwendung wird die Überwachungstätigkeit durch die bevorzugte Auswahl von Betrieben mit hohem Gefährdungspotential optimiert und effektiv gestaltet..

Für die allgemeine länderübergreifende Grundeinstufung von Betrieben wird die vierstellige Wirtschaftsklassensystematik (NACE) zu Grunde gelegt. Die Betriebe in einer Wirtschaftsklasse werden auf der Grundlage vorhandener Erkenntnisse zur Entwicklung von Unfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Erkrankungen in Verbindung mit branchenspezifischen Erfahrungen aus der Überwachungspraxis in vier unterschiedlichen Gefährdungsklassen

1. mechanische Einwirkungen
2. stoffliche Einwirkungen
3. physische Belastung
4. psychische Belastung

von den Arbeitsschutzbehörden der Länder bewertet. Zu jeder dieser vier Klassen wird eine Einschätzung der vorliegenden Gefährdung in vier Stufen vorgenommen:

- 0 keine nennenswerte Gefährdung
- 1 geringe Gefährdung
- 2 mittlere Gefährdung
- 3 hohe Gefährdung.

Die Zusammenfassung der Bewertungen ermöglicht es den Arbeitsschutzbehörden, Prioritäten zur Auswahl von Betrieben zu setzen. Dabei können sowohl spezifische

Risiken in einzelnen Wirtschaftsklassen (z.B. Vorliegen einer hohen Gefährdung durch psychische Belastung) als auch eine hohe Gesamtbelastung durch Mehrfachwirkungen (z.B. zugleich auftretende mittlere bis hohe Gefährdungen bezüglich mechanischer, stofflicher und physischer Belastungen) berücksichtigt werden.

Die konkrete risikoorientierte Einstufung eines einzelnen Betriebs erfolgt dann unter Berücksichtigung:

1. der allgemeinen länderübergreifenden Grundeinstufung zunächst ohne Kenntnis der individuellen Arbeitsschutzsituation,
2. der Anzahl der Beschäftigten und
3. der der Arbeitsschutzbehörde vorliegenden spezifischen Kenntnisse aufgrund von Besichtigungen, Unfällen oder Beschwerden (individuelle Arbeitsschutzsituation).

### **3.1.2 Umsetzung des Konzepts der risikoorientierten Überwachung**

Für die Anwendung des Konzepts der risikoorientierten Überwachung orientieren sich die Länder an der länderübergreifenden Grundeinstufung und ergänzen diese im Rahmen ihres Aufsichtskonzepts ggf. um landesspezifische Kriterien. Betriebe mit hoher Gesamtbelastung oder mit hoher Gefährdung in einzelnen Belastungsaspekten (s. 3.1.1) werden länderübergreifend als Risikobetriebe eingestuft und prioritär überwacht.

### **3.1.3 GDA-Arbeitsprogramme und weitere länderübergreifende Überwachungsprogramme**

Länderübergreifende Überwachungsprogramme sind im Wesentlichen die Arbeitsprogramme der GDA. Die grundlegenden Regelungen zur Umsetzung der GDA-Arbeitsprogramme sind in der Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der GDA festgelegt und werden in den einzelnen Ländern durch Umsetzungsvereinbarungen für die jeweiligen Arbeitsprogramme konkretisiert [9]. Weiterhin wurde von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) ein „Leitfaden für GDA-Arbeitsprogramme“ veröffentlicht, welcher die wesentlichen Prozessschritte umfasst, *„die für die Entwicklung und Durchführung von Arbeitsprogrammen im Rahmen der GDA erforderlich sind.“*

Die für die GDA-Arbeitsprogramme zu planenden Besichtigungszeiten werden arbeitsprogrammbezogen in den bundesweiten Arbeitsprogrammleitungen abgestimmt und für Planungszwecke zum Ansatz gebracht.



Daneben können sich die Länder länderübergreifend an der Umsetzung von Arbeitsschwerpunkten und Kampagnen auf europäischer Ebene beteiligen.

### **3.1.4 Überwachungsprogramme einzelner Länder**

Überwachungsprogramme einzelner Länder dienen dazu, Mängelschwerpunkten und Defiziten im Arbeitsschutz gezielt entgegen zu wirken sowie Informationslücken zu beseitigen. Durchführung und Umfang der Landesprogramme regelt jedes Land eigenverantwortlich.

### **3.1.5 Überwachung im Einzelfall**

Die Aufsichtsbeamtinnen und -beamten entscheiden im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens - ohne dass ein Programm (z. B. GDA-Arbeitsprogramm) vorhanden ist - welche eigeninitiativen Überwachungsmaßnahmen sie in welchem Betrieb durchführen. Dieses kann z. B. aufgrund einer Risikoeinschätzung eines Betriebes - ohne äußeren Anlass - erfolgen.

Ergibt sich anlässlich eines Dienstgeschäftes im Rahmen eines Programms, z. B. auf Grund der Feststellung von Mängeln, weiterer Handlungsbedarf, so ist eine Überprüfung unabhängig vom ursprünglichen Anlass im gebotenen Umfang durchzuführen.

## **3.2 Reaktive Überwachung**

Ein Anlass für reaktive Überwachung liegt vor, wenn ein von außen an die Arbeitsschutzbehörde herangetragenere Ereignis (z. B. Unfall, Anfrage, Beschwerde usw.) ursächlich ist.

Bei den Anlässen, die eine reaktive Überwachung in der Form einer Besichtigung auslösen können, ist ein strenger Maßstab anzulegen, um den notwendigen Freiraum für die aktive Überwachung zu gewährleisten.

Anlässe für die reaktive Überwachung können z. B. sein:

- Tödliche und schwere Unfälle und Schadensfälle,
- arbeitsbedingte Erkrankungen und Berufskrankheiten,
- Beschwerden, sofern eine Klärung notwendig und im Innendienst nicht möglich ist,
- Anzeigen, Anträge und Mitteilungen  
sofern eine Klärung notwendig und im Innendienst nicht möglich ist,
- Genehmigungs-, Erlaubnis- und Bewilligungsanträge oder Anzeigen als Anlass für den Vollzug.

Gewerbe-, ab- und -ummeldungen von Betrieben sind ohne weitere Hintergrundinformation grundsätzlich keine Anlässe für einen Außendienst.

### **3.2.1 Reaktion auf Unfälle, Berufskrankheiten oder arbeitsbedingte Erkrankungen**

Schwere, tödliche Unfälle und Massenerkrankungen (mehr als zwei Verletzte) bei der Arbeit sind immer zu untersuchen. Unfälle, Berufskrankheiten oder arbeitsbedingte Erkrankungen können wichtige Hinweise auf mögliche Arbeitsschutzdefizite im Betrieb geben. In diesen Fällen ist regelmäßig zu prüfen, ob eine Besichtigung gemäß LV 54 „Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle“ [10] zweckmäßig ist. Bei der Durchführung einer Besichtigung im Rahmen einer Untersuchung sind jedoch mindestens die sechs verpflichtenden Kernelemente entsprechend der LV 54 „Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle“ abzufragen [10]. Bei der Reaktion auf Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Erkrankungen soll die für den medizinischen Arbeitsschutz zuständige Stelle beteiligt werden.

### **3.2.2 Reaktion auf Beschwerden**

Beschwerden können, wie auch Hinweise, Anzeigen etc., wichtige Anzeichen auf mögliche Arbeitsschutzdefizite im Betrieb geben.

Es gehört zum Grundverständnis der Arbeitsschutzbehörden, Beschwerden zu Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten grundsätzlich nachzugehen, auch wenn diese anonym erfolgen. Ausgenommen sind lediglich Fälle, in denen Beschwerden offenkundig unbegründet sind oder der Ermittlungsaufwand wegen unzureichender Angaben in keinem Verhältnis zum erwartbaren Ergebnis steht.

Beschwerden sind grundsätzlich zeitnah zu behandeln. Soweit Beschwerden berechtigt sind, sind die notwendigen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu veranlassen.

Bei der Sachverhaltsermittlung ist so vorzugehen, dass nicht erkennbar ist, dass die Überwachung auf eine Beschwerde zurückzuführen ist. Unter Abwägung rechtlicher und datenschutzrechtlicher Rahmenbedingungen, soll die Beschwerde führende Person lediglich darüber informiert werden, dass die Bearbeitung erfolgt.

Der Schutz der Beschwerde führenden Person ist von besonderer Bedeutung. Nur wenn sich die Beschwerde führende Person damit einverstanden erklärt hat, kann ihr Name weitergegeben werden.

Die Frage, ob die Beschwerde führende Person anonym bleiben kann, richtet sich im ggf. folgenden Verwaltungsverfahren nach dem jeweils geltenden Verwaltungsverfahrensgesetz. Einem grundsätzlichen Akteneinsichtsrecht der Beteiligten (z. B. gem. § 29 Abs. 1 VwVfG) steht die Möglichkeit gegenüber, die Akteneinsicht zu verweigern. Die Behörde ist dazu unter anderem dann berechtigt, wenn „Vorgänge [...] wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen

geheim gehalten werden müssen“ (so z. B. § 29 Abs. 2 VwVfG). Die Gewährung der Akteneinsicht und damit ggf. die Offenbarung des Namens der Beschwerde führenden Person ist damit eine Einzelfallentscheidung. Dabei ist zwischen dem Interesse der/des Betroffenen, ihre/seine Rechte verteidigen zu können einerseits, und dem Schutz der Beschwerde führenden Person vor möglichen Nachteilen andererseits abzuwägen. Die vertrauliche Behandlung der Quelle von Beschwerden fordert auch das für Deutschland verbindliche ILO-Übereinkommen Nr. 81 Art. 15c [1]. Dieses ist bei der Abwägung zu berücksichtigen und führt dazu, dass die Beschwerde führende Person in aller Regel nicht offenbart werden muss.

Zu bedenken ist bei der Abwägung auch, ob der Schutz der Beschwerde führenden Person dadurch gewährleistet werden kann, dass die Akte bzw. Aktenteile in anonymisierter Form herausgegeben werden.

Im Ordnungswidrigkeitenverfahren besteht ebenfalls gemäß § 49 Abs.1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) grundsätzlich ein Recht des Betroffenen auf Akteneinsicht, die aber verweigert werden kann, soweit „überwiegende schutzwürdige Interessen Dritter entgegenstehen“.

Die Einrichtung eines Beschwerdemanagements durch die Arbeitsschutzbehörden stellt eine sinnvolle Maßnahme zur Qualitätssicherung bei der Behandlung von Beschwerden dar.

### **3.3 Steuerung der Personalressourcen für den Vollzug**

Die für die Umsetzung der Arbeitsschutzaufgaben insgesamt zur Verfügung stehende Arbeitskapazität bestimmt sich nach der Anleitung für die Jahresberichterstattung der Arbeitsschutzbehörden der Länder [13] aus den Arbeitskapazitäten der Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamten der Arbeitsschutzbehörden eines Landes (in Vollzeiteinheiten) vermindert um die Arbeitskapazitäten (in Vollzeiteinheiten), die für die Erfüllung von Fachaufgaben außerhalb der Arbeitsschutzaufgaben eingesetzt werden. Die Personalkapazitäten werden im jährlichen Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit [15] bekannt gegeben.

Die Überwachungsstrategien der Länder sollen so angelegt sein, dass ein möglichst großer Anteil der Nettoarbeitszeit für die aktive Überwachung eingesetzt wird, da dieser Bereich eine systematische, zielorientierte und länderübergreifende Weiterentwicklung des Arbeitsschutzes möglich macht. Bei der Planung der aktiven Überwachungstätigkeit sollte berücksichtigt werden, dass Raum für eigene Entscheidungen der Aufsichtsbeamtinnen und –beamten zu Überwachungen verbleibt.

Als Zielgröße sollen die Arbeitsschutzbehörden der Länder mindestens ein Viertel der insgesamt für die Umsetzung der Arbeitsschutzaufgaben (siehe Kapitel 2.4.4, Gruppe A) zur Verfügung stehenden Nettoarbeitszeit für die aktive Überwachung planen und bereitstellen. Unter Berücksichtigung dieser Zielgröße können landesbezogen Aussagen

darüber getroffen werden, in welchem Umfang die Arbeitsschutzbehörden mit den gegebenen Personalressourcen Überprüfungen der Betriebe in Wirtschaftsklassen mit erhöhten Risiken (siehe Kapitel 3.1.1, 3.1.2) durchführen können.

Für die Umsetzung der Arbeitsprogramme der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie sollen 10 % der insgesamt für die Umsetzung der Arbeitsschutzaufgaben zur Verfügung stehenden Nettoarbeitszeit veranschlagt und bereitgestellt werden.

### **3.4 Mindestanforderungen an eine Besichtigung**

Grundsätzlich führen staatliche Arbeitsschutzbehörden Besichtigungen als Systemkontrolle (d.h. System- und Complianceprüfung nach LV 54) durch, wobei der Bewertung des Kernelements „Organisation der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung“ ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird, da die Gesamtbewertung der Arbeitsschutzorganisation nicht besser ausfallen kann als die Bewertung dieses Kernelements [10].

Ausnahmen von den verpflichtenden Kernelementen einer Systemkontrolle sind bei Teilbesichtigungen möglich. Solche können z. B. sein:

- Besichtigungen im Rahmen von:
  - Beschwerden,
  - laufenden Genehmigungs- bzw. Erlaubnisverfahren
- Gezielte Beratungsanfragen zu spezifischen Themen (z. B. Planung Hochregallager),
- Unselbständige Betriebsstätten, hier erfolgt nur eine Complianceprüfung,
- Nachbesichtigungen.

Bei der Besichtigung nichtstationärer Betriebsstätten (z. B. Baustellen) ist in vielen Fällen eine vollständige Systemkontrolle nicht möglich. Ergeben sich Hinweise auf organisatorische Mängel, kann eine Systemkontrolle am Betriebsitz erforderlich werden.

Bei der Besichtigung ist der Arbeitgeber<sup>9</sup>, seine Vertretung oder die vom Arbeitgeber beauftragte Person sowie die Betriebs- oder Personalvertretung zu beteiligen.

Bei der Besichtigung und dem Abschlussgespräch können die Fachkraft für Arbeitssicherheit, die Betriebsärztin/der Betriebsarzt, die Sicherheitsbeauftragten oder

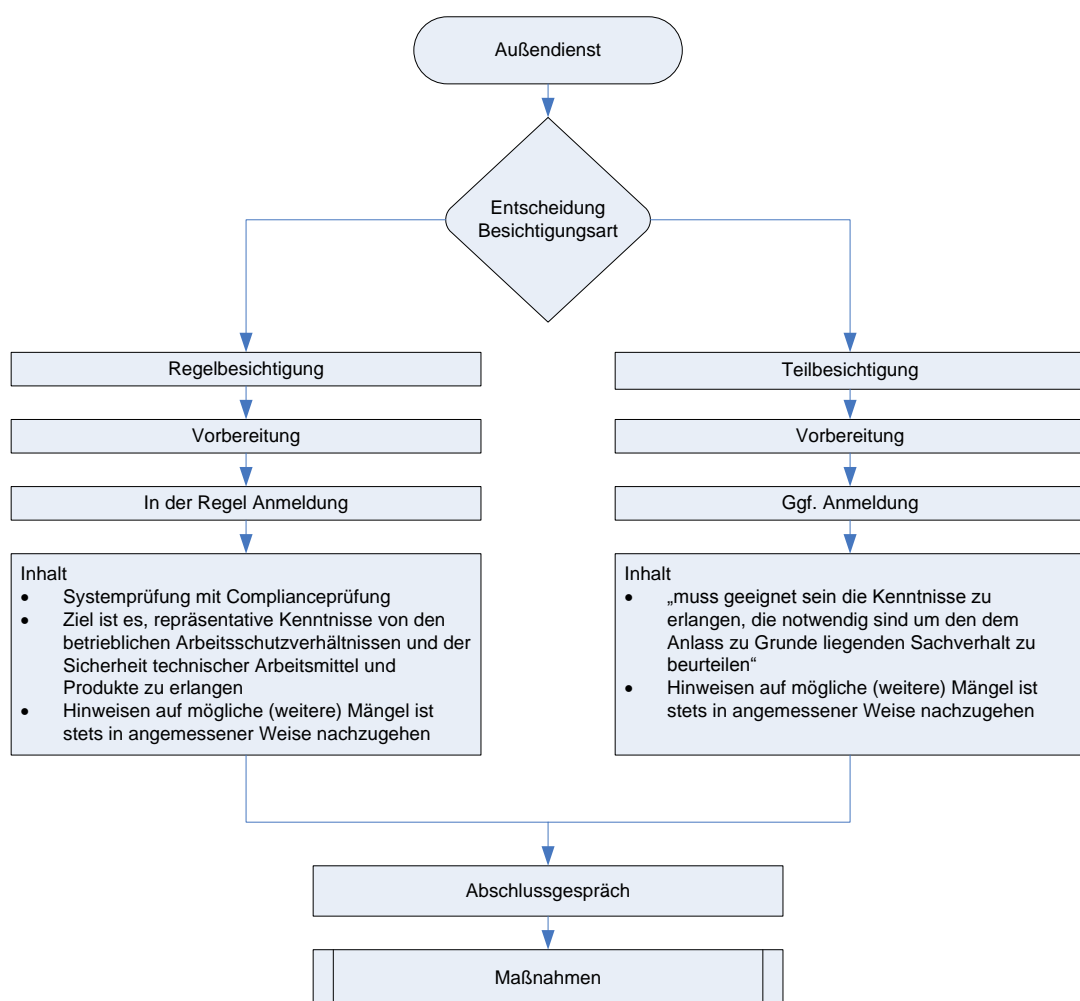
---

<sup>9</sup> Der Arbeitgeber ist für den Arbeitsschutz im Betrieb verantwortlich und nur von ihm oder von den verantwortlichen Personen können die zur Durchführung seiner oder ihrer Überwachungsaufgabe erforderlichen Auskünfte und die Überlassung von entsprechenden Unterlagen verlangt werden.

andere betriebliche Arbeitsschutzakteure/-akteurinnen im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber beteiligt werden.

Eine Besichtigung, an der ausschließlich die Fachkraft für Arbeitssicherheit und/oder die Betriebsärztin/der Betriebsarzt beteiligt sind, ist nicht ausreichend, da diese Arbeitsschutzexperten lediglich beratende Funktionen haben und nicht Normadressat des Arbeitsschutzes sind.

Um sicherzustellen, dass alle notwendigen Ansprechpersonen tatsächlich vor Ort sind, ist bei einer Systemkontrolle mit Complianceprüfung grundsätzlich eine Anmeldung erforderlich. Sofern es zur Feststellung von Arbeitsschutzdefiziten sinnvoll und notwendig ist, soll eine Besichtigung unangemeldet erfolgen.



Zur Beteiligung der Betriebs- oder Personalvertretung siehe auch Kapitel 3.6.1.

Aufgrund besonderer Gegebenheiten kann es erforderlich sein, dass Besichtigungen an Sonn- und Feiertagen sowie in der Nacht erfolgen.

Zur Besichtigung gehören auch Vor- und Nachbereitung einschließlich der Festlegung der Maßnahmen, wie die Erstellung des Besichtigungsschreibens und die Erfassung im

Tätigkeitsbericht. Erfolgt keine oder keine plausible Antwort des Arbeitgebers auf das Besichtigungsschreiben sollte eine Nachbesichtigung erfolgen. Diese dient der Kontrolle, ob die zuvor festgestellten Mängel abgestellt worden sind.

### **3.4.1 Regelbesichtigung (Systemkontrolle einschließlich Complianceprüfung)**

Die Systemkontrolle einschließlich Complianceprüfung ist die Regelbesichtigung der staatlichen Arbeitsschutzbehörden. Aus wichtigem Grund, z.B. weil Beschwerden unmittelbar abgeholfen werden muss, der Besichtigungsgegenstand vorgeben ist oder weil die Besichtigung keinen direkten Bezug zum Arbeitsschutz hat, finden auch Teilbesichtigungen (siehe 3.4.2) statt.

Bei der Durchführung einer Regelbesichtigung sind mindestens die verpflichtenden Kernelemente nach LV 54 „Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle“ abzufragen [9]:

1. „Verantwortung, Aufgabenübertragung und Regelung der Kompetenzen“,
2. „Überwachung der Einhaltung der übertragenen Pflichten“,
3. „Organisationspflichten aus dem ASiG“,
4. „Qualifikation für den Arbeitsschutz“,
5. „Organisation der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung“ und
6. „Organisation der Unterweisung“.

Bei der Besichtigung ist gemäß LASI-Veröffentlichung - LV 54 „Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle“ [10] zu verfahren. Dabei ist folgendes zu berücksichtigen:

- Mit der Systemkontrolle überprüft die zuständige Arbeitsschutzbehörde das Vorhandensein und das Funktionieren einer systematischen Arbeitsschutzorganisation im Sinne von § 3 ArbSchG. Werden Mängel festgestellt, wirkt die Arbeitsschutzbehörde auf deren Beseitigung in jeweils angemessener Form hin (Siehe 3.5).
- Bei der Complianceprüfung sollen Arbeitsplätze nach Gefährdungsschwerpunkt des Betriebes unter Berücksichtigung der Ergebnisse der betrieblichen Gefährdungsbeurteilung (GDA-Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation [11], LV 59 [12]) und nach dem Zufallsprinzip gewählt werden. Bei der Besichtigung im Rahmen von Arbeitsprogrammen, die eine Systemkontrolle vorsehen (z.B. im Rahmen der GDA) kann sich die Auswahl auch an den Inhalten der Programme orientieren. Immer ist jedoch darauf zu achten, dass die Repräsentativität gewahrt bleibt.
- Bei der Besichtigung ist zu berücksichtigen, dass von Tätigkeiten, die nicht dem Regelbetrieb entsprechen, besondere Gefahren ausgehen können (Instandhaltung, Fremdfirmen etc.).
- Es sind mindestens zwei unterschiedliche Arbeitsplätze zu besichtigen.

- Im Rahmen der behördlichen Tätigkeit ist erkennbaren Hinweisen auf mögliche Mängel im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsschutzbehörde stets in angemessener Weise nachzugehen. Der über die Arbeitsschutzaufgaben hinausgehende Zuständigkeitsbereich der Arbeitsschutzbehörde unterliegt landesspezifischen Regelungen.
- Das Ergebnis der Besichtigung ist entsprechend Kap. 3.7 zu dokumentieren und der Betriebsakte beizufügen. Die Dokumentation umfasst neben den in Kap. 3.7 genannten Punkten insbesondere die Bewertung der untersuchten Elemente<sup>10</sup>, den Umfang der Stichprobe der geprüften Dokumente, im Rahmen der Complianceprüfung besichtigte Arbeitsplätze, das Ergebnis der Beurteilung der Arbeitsschutzorganisation als Gesamtes.

### 3.4.2 Teilbesichtigungen

Im Bedarfsfall können Besichtigungen im Arbeitsschutz ohne (vollständige) Systemkontrolle erfolgen, d. h. die verpflichtenden Kernelemente (Mindestprüfumfang) müssen nicht vollständig abgefragt werden. Dies kann dann der Fall sein, wenn gezielt ausgewählte Besichtigungsgegenstände, z.B. im Rahmen von Beschwerden oder Mängelanzeigen, überprüft werden sollen und eine vollständige Systemkontrolle - aus Kapazitätsgründen oder weil unmittelbares Eingreifen erforderlich ist - nicht zielführend ist.

Bei einer Teilbesichtigung ist folgendes zu berücksichtigen:

- Sind bei der Teilbesichtigung (Kern-)Elemente der Systemkontrolle relevant, sind diese in die Besichtigung einzubeziehen.
- Im Rahmen der behördlichen Tätigkeit ist erkennbaren Hinweisen auf mögliche (weitere) Mängel stets in angemessener Weise nachzugehen.
- Auch die Teilbesichtigung soll mit einem Abschlussgespräch (siehe 3.4.3) beendet werden
- Teilbesichtigungen aufgrund von Beschwerden sollen unangemeldet erfolgen.

Es ist anzustreben, die Betriebe mit Mängeln, die auf Organisationsdefizite schließen lassen, mittelfristig einer vollständigen Systemkontrolle zu unterziehen.

Einen Sonderfall stellen Besichtigungen dar, die zwar im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsschutzbehörden erfolgen, jedoch keinen Bezug zum Arbeitsschutz haben (siehe 2.4.4.). Welche Schnittstellen und Handlungsmöglichkeiten sich in diesen Fällen zu den Arbeitsschutzaufgaben der Behörde ergeben, hängt von den landesspezifischen Regelungen ab.

---

<sup>10</sup> Kernelemente und Zusatzelemente nach LV 54 „Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle“ [10]

### **3.4.3 Abschlussgespräch mit dem Arbeitgeber**

Das Ergebnis der Besichtigung ist - unabhängig davon ob Mängel vorliegen oder nicht - immer mit dem Arbeitgeber bzw. seiner Vertretung und, wenn vorhanden, dem Betriebsrat/dem Personalrat zu besprechen. Hierbei soll auch eine Beratung des Arbeitgebers zur rechtskonformen Umsetzung seiner Pflichten erfolgen. Im Rahmen dieses Gespräches ist der Arbeitgeber hinsichtlich der systematischen Umsetzung von Arbeitsschutzorganisation und Gefährdungsbeurteilung zu motivieren.

### **3.4.4 Nachbesichtigungen**

Zur Überprüfung der Beseitigung von Mängeln können im Einzelfall Nachbesichtigungen angezeigt sein. Grundlagen für die Entscheidung, ob eine Nachbesichtigung in Frage kommt, sind in erster Linie die Zuverlässigkeit des Arbeitgebers und die Schwere der festgestellten Mängel. Darüber hinaus sind Nachbesichtigungen ein geeignetes Mittel, die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen zu überprüfen.

## **3.5 Maßnahmen bei festgestellten Mängeln**

### **3.5.1 Definition und Klassifizierung von Mängeln**

Ein Mangel liegt vor, wenn ein betrieblicher Zustand nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht und damit das gesetzlich vorgegebene Schutzziel nicht erreicht wird.

Bei der Bewertung der Mängel ist das Ausmaß der Gefährdung für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu berücksichtigen. Gefährdung im arbeitsschutzrechtlichen Sinne (§ 4 ArbSchG) hat das Ziel einer möglichst früh ansetzenden Prävention. Sie beinhaltet bereits die „Möglichkeit eines Schadens oder einer gesundheitlichen Beeinträchtigung ohne bestimmte Anforderungen an deren Ausmaß oder Eintrittswahrscheinlichkeit“.<sup>11</sup> Das bedeutet in der Praxis, dass bereits eine Verpflichtung zum arbeitsschutzrechtlichen Handeln besteht, ohne dass mit einer konkreten gesundheitlichen Schädigung zu rechnen ist (abstrakte Gefährdung). Gestaltungsmaßnahmen des Gefährdungsschutzes sind präventiv ausgerichtet und je nach Sachlage mit korrektiven Maßnahmen des Gefahrenschutzes zu verknüpfen.

Die nachfolgende Klassifizierung dient der Orientierung:

---

<sup>11</sup> Kohte/Faber/Feldhoff, Gesamtes Arbeitsschutzrecht, § 4 ArbSchG, Rn 11 m.w.N., 2014.



Klassifizierung	Mangel und mögliche Folge:
Geringfügig	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitsschutzmangel, von dem eine Gefährdung, aber keine konkrete Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit ausgeht, z. B. Aushangpflichten nicht nachgekommen</li> </ul>
Mittel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitsschutzmangel, der zu einer Gefährdung im Sinne einer konkreten Gefahr führt, also eine Sachlage, bei der die hinreichende Wahrscheinlichkeit<sup>12</sup> besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden der Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit eintreten wird, z. B. unzureichende Raumlüftung</li> </ul>
schwerwiegend	<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitsschutzmangel, der eine erhebliche Gefährdung oder eine unmittelbare Gefahr für Leib oder Leben der Beschäftigten darstellt, also eine Sachlage, bei der eine nicht nur leichte Körperverletzung oder der Tod einzutreten droht; z. B. fehlende Absturzsicherungen</li> </ul>

Werden bei der Besichtigung Arbeitsschutzmängel festgestellt, sind diese von der Aufsichtsbeamtin/dem Aufsichtsbeamten zu bewerten und ggf. zu beanstanden. Auf eine Abstellung beanstandeter Arbeitsschutzmängel ist hinzuwirken. Unter Berücksichtigung der Art, Schwere und Häufigkeit der Mängel ist zu entscheiden, welche Maßnahmen des Verwaltungsrechtes, des Ordnungswidrigkeitenrechtes oder des Strafrechtes erforderlich sind. Hierbei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Folgende Maßnahmen stehen zur Verfügung:

1. Mündliche Feststellung gegenüber dem Arbeitgeber,
2. Besichtigungsschreiben,
3. Einleitung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens (Ordnungsverfügung ggfs. mit Androhung und Festsetzung von Zwangsmitteln),
4. Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens oder
5. Abgabe an die Staatsanwaltschaft.

Die Maßnahmen sind unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem jeweiligen Betrieb abgestuft oder gemeinsam nutzen. Ein Verwaltungsverfahren zur Beseitigung festgestellter Mängel und ein Ordnungswidrigkeitenverfahren zur Ahndung festgestellter Verstöße können parallel durchgeführt werden.

Die Fristsetzung zur Umsetzung der Arbeitsschutzmaßnahmen durch den Arbeitgeber richtet sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles. Die Frist sollte möglichst kurz bemessen sein, muss aber ausreichend viel Zeit für die Umsetzung der Maßnahme durch den Arbeitgeber bieten. Bei der Abwägung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen ist auch die Kooperationsbereitschaft des Arbeitgebers zu berücksichtigen.

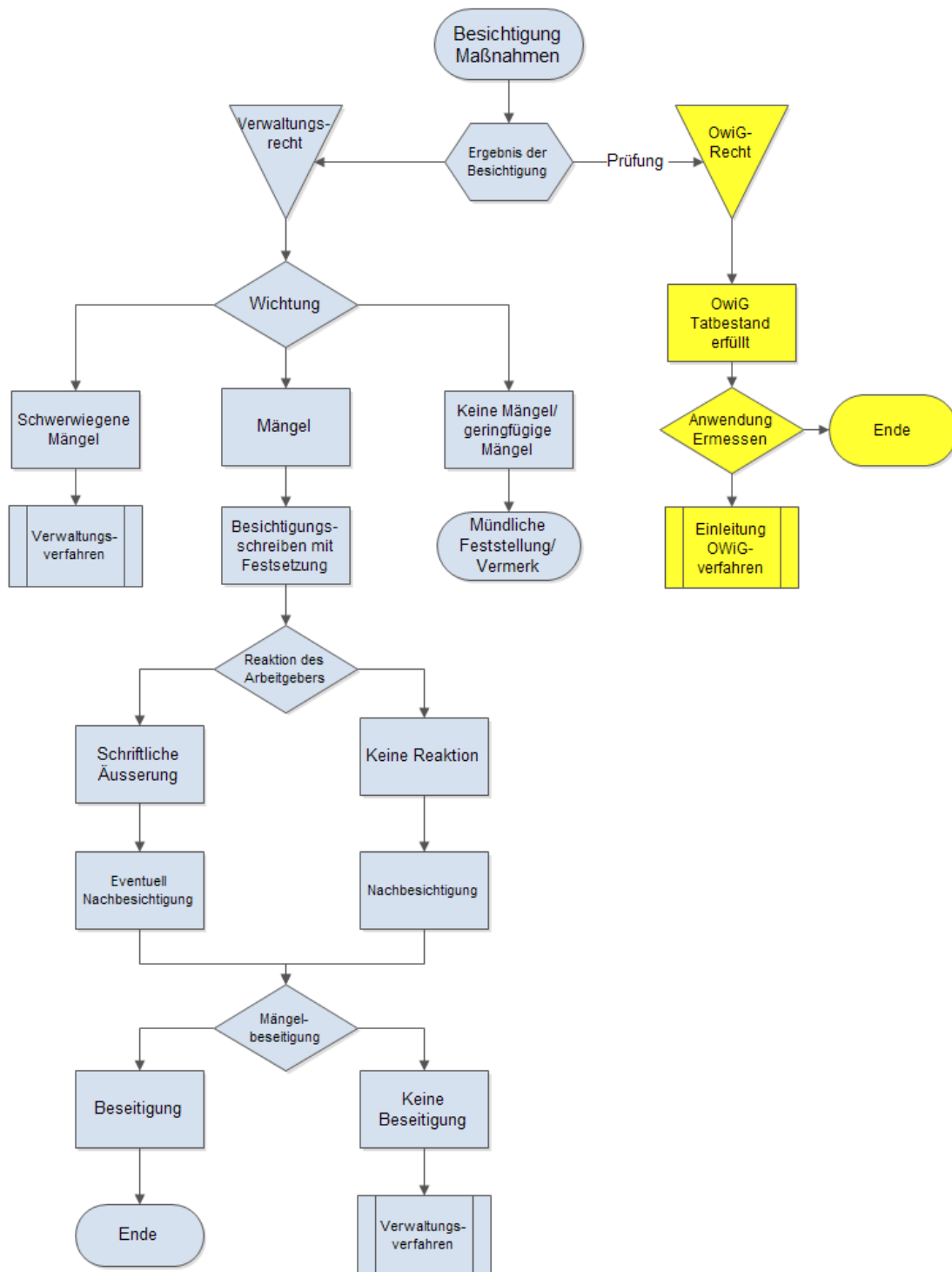
<sup>12</sup> Der Eintritt des Schadens braucht weder gewiss zu sein noch unmittelbar bevorzustehen; die nur entfernte Möglichkeit eines Schadens genügt aber nicht.

Die Maßnahmen und Aktivitäten werden verfolgt bis die jeweilige Zielsetzung erreicht ist.

Bei der Reaktion auf Arbeitsschutzmängel muss differenziert werden, ob es sich um:

- geringfügige Mängel
- mittlere Mängel
- schwerwiegende Mängel oder
- eine Häufung von Mängeln

handelt. Bei schwerwiegenden Mängeln ist für eine unverzügliche Beseitigung durch den Arbeitgeber zu sorgen. Häufen sich Mängel ist im Allgemeinen davon auszugehen, dass auch die innerbetriebliche Arbeitsschutzorganisation ungeeignet ist.



### 3.5.2 Mündliche Feststellung gegenüber dem Arbeitgeber

Bei der Beanstandung nur geringfügiger Mängel wird der Arbeitgeber in dem Abschlussgespräch auf die Einhaltung seiner gesetzlichen Pflichten hingewiesen. Die Beanstandungen sind von der Arbeitsschutzbehörde zu dokumentieren. (Siehe 3.7)

### **3.5.3 Besichtigungsschreiben**

Bei der Beanstandung mittlerer Mängel wird der Arbeitgeber mit einem Besichtigungsschreiben auf die Einhaltung seiner gesetzlichen Pflichten hingewiesen. Darin werden die bei der Besichtigung beanstandeten Arbeitsschutzmängel, die im Abschlussgespräch besprochenen Maßnahmen sowie angemessene Fristen zur Umsetzung mitgeteilt. Das Besichtigungsschreiben soll innerhalb von zwei Wochen nach der Betriebsbesichtigung übersendet werden. Soweit nicht aus dem Besichtigungsschreiben erkennbar, sind Umfang und Ergebnisse der durchgeführten Besichtigung durch einen internen Vermerk aktenkundig zu machen.

Die Abstellung der Arbeitsschutzmängel bzw. die Umsetzung der Maßnahmen ist durch die Aufsichtsbeamtin bzw. den Aufsichtsbeamten zu überwachen. Sofern der Mangel eine Ordnungswidrigkeit darstellt, ist im Rahmen des Opportunitätsprinzips zu prüfen, ob ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet wird.

Erhält die Arbeitsschutzbehörde nach Ablauf der festgesetzten Frist keine Mitteilung über die Abstellung der beanstandeten Mängel, wird je nach Lage des Einzelfalles unverzüglich - spätestens jedoch nach zwei Wochen - die Mitteilung angemahnt, eine Nachbesichtigung durchgeführt oder ein Verwaltungsverfahren eingeleitet.

Die Abstellung der Arbeitsschutzmängel bzw. die Umsetzung der Maßnahmen ist in der Betriebsakte zu dokumentieren.

### **3.5.4 Förmliches Verwaltungsverfahren**

Ein förmliches Verwaltungsverfahren (Anordnung) ist immer dann einzuleiten, wenn zu erwarten ist, dass der Arbeitgeber die notwendigen Arbeitsschutzmaßnahmen zur Behebung eines mittleren oder schwerwiegenden Mangels nicht ergreifen wird.

Dabei ist zu prüfen, ob und welche Maßnahmen des Verwaltungszwangs (Zwangsgeld, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang) anzudrohen und ggf. festzusetzen sind.

Bei schwerwiegenden Mängeln, die eine unmittelbare Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten oder Dritter darstellen (Gefahr im Verzug), ist eine Anordnung mit sofortiger Vollziehung zu erlassen (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO). Dabei sind Vollstreckungsmaßnahmen (unmittelbarer Zwang oder Ersatzvornahme) zu prüfen. Eine mündliche Anordnung ist aus Gründen der Rechtssicherheit umgehend schriftlich zu bestätigen.

### **3.5.5 Ordnungswidrigkeitenverfahren**

Liegt ein gesetzlich bestimmter Ordnungswidrigkeitentatbestand vor („rechtswidrige und vorwerfbare Handlung“) ist die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens möglich. Sie liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde („Opportunitätsprinzip“) und

sollte bei einem schwerwiegenden Mangel grundsätzlich in Betracht gezogen werden. Hierdurch werden die Verstöße in der Vergangenheit geahndet. Zugleich soll zukünftigen Zuwiderhandlungen des Arbeitgebers entgegengewirkt werden.

Bei Verstoß gegen eine vollziehbare Anordnung sollte stets die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens geprüft werden.

Die Festsetzung einer Geldbuße schließt die Anwendung von Vollstreckungsmaßnahmen (Zwangsmittel) zur Durchsetzung eines Verwaltungsaktes (Anordnung) nicht aus.

### **3.5.6 Abgabe an die Staatsanwaltschaft**

Eine Verpflichtung zur Abgabe von Verfahren an die Staatsanwaltschaft besteht dann, wenn sich im Zuge eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens „Anhaltspunkte ergeben, dass die Tat eine Straftat ist“ (§ 41 OWiG). Landesrechtlich können weitere Abgabeverpflichtungen normiert sein. Erhält die Aufsichtsbeamtin bzw. der Aufsichtsbeamte außerhalb eines Bußgeldverfahrens von einer Straftat Kenntnis, entscheidet sie/er über eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft. Verwaltung und Justiz sind auf Kooperation angewiesen, so dass eine Unterrichtung der Staatsanwaltschaft grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen wird. Bei bestimmten Delikten kann sogar eine Pflicht zur Anzeige bestehen.

In Zweifelsfällen ist daher immer die Beratung mit Vorgesetzten und ggf. die Einholung ihrer Entscheidung sinnvoll.

## **3.6 Zusammenarbeit im Rahmen der Überwachung**

### **3.6.1 Zusammenarbeit mit Betriebs- und Personalräten**

Die Aufsichtsbeamtinnen bzw. -beamten arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Betriebs- und Personalräten eng zusammen<sup>13</sup>. Wird dem Arbeitgeber eine Überprüfung vorher angekündigt, ist er aufzufordern, den Betriebs- oder Personalrat über den Termin zu unterrichten und ihm die Teilnahme an der Überprüfung zu ermöglichen.

Die Aufsichtsbeamtinnen bzw. -beamten sind verpflichtet, den Betriebs- oder Personalrat oder ein von ihm bestimmtes Mitglied an der Besichtigung zu beteiligen, sofern Mitglieder des Betriebs- oder Personalrates anwesend sind und ein Verzicht auf die Beteiligung nicht erklärt worden ist. Die Arbeitsschutzbehörde soll den Arbeitgeber, der eine Ausnahme von Arbeitsschutzvorschriften beantragt, auffordern, eine Stellungnahme des Betriebs- oder Personalrates zum jeweiligen Antrag vorzulegen.

---

<sup>13</sup> § 89 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz, Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder.

Besichtigungsschreiben sowie Anordnungen und Ausnahmegenehmigungen sind dem Arbeitgeber in einer solchen Zahl zu übermitteln, dass ein Abdruck dem Betriebs- oder Personalrat ausgehändigt werden kann.

Im Rahmen einer Besichtigung ist dem Betriebs- oder Personalrat auf seinen Wunsch hin Gelegenheit zu geben, die Aufsichtsbeamtin bzw. den Aufsichtsbeamten über Mängel auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Anlagensicherheit zu unterrichten und ihr/ihm vorzuschlagen, auf welche Weise die Mängel behoben und welche Maßnahmen zur Verbesserung getroffen werden können.

Die Aufsichtsbeamtin bzw. der Aufsichtsbeamte hat die Mitglieder des Betriebs- oder Personalrates auf ihren Wunsch in Fragen des Arbeitsschutzes zu beraten.

Zu beachten ist, dass bei Betrieben mit 5 bis 20 wahlberechtigten Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer der Betriebsrat nur aus einer Person besteht. Diese Person trägt die Bezeichnung „Betriebsobmann“ (§ 9 Betriebsverfassungsgesetz).

### **3.6.2 Zusammenarbeit mit Arbeitsschutzbehörden anderer Länder**

Für die Zusammenarbeit mit den Arbeitsschutzbehörden anderer Länder sind insbesondere die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) einschlägig. Demnach sind in Angelegenheiten, die sich auf den Betrieb eines Unternehmens oder einer seiner Betriebsstätten beziehen, die Behörden, in deren Bezirk das Unternehmen oder die Betriebsstätte betrieben wird oder werden soll, zuständig.

Ergeben Überwachungsmaßnahmen durch die Arbeitsschutzbehörden in Zweigbetrieben, Niederlassungen oder nicht ortsfesten Arbeitsstellen Anhaltspunkte für systematische Mängel, denen über Maßnahmen gegenüber einer zentralen Stelle eines Unternehmens abgeholfen werden soll, so soll die für den Sitz der zentralen Stelle zuständige Arbeitsschutzbehörde informiert werden.

Die für den Sitz der zentralen Stelle zuständige Arbeitsschutzbehörde informiert die Arbeitsschutzbehörde, von der sie die Information bekommen hat, über die ergriffenen Maßnahmen.

Die für den Sitz der zentralen Stelle eines Unternehmens zuständige Arbeitsschutzbehörde prüft, ob eine länderübergreifende Information an die für alle Zweigbetriebe bzw. Niederlassungen zuständigen Arbeitsschutzbehörden erforderlich ist. Sofern das der Fall ist, sind die Informationen über die obersten Arbeitsschutzbehörden der betroffenen Länder weiterzuleiten.

Bei Arbeitsschutzdefiziten bzw. Maßnahmen von herausragender Bedeutung oder bei der Erteilung von Genehmigungen bzw. Ausnahmen, die Betriebe in mehreren Ländern betreffen (z. B. erhebliche Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz oder Bewilligung zur Arbeit an Sonn- und Feiertagen) sind die Informationen über die obersten Arbeitsschutzbehörden der betroffenen Länder weiterzuleiten.

Bei Gefahr im Verzug ist für unaufschiebbare Maßnahmen jede Behörde zuständig, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt. Die örtlich zuständige Arbeitsschutzbehörde ist unverzüglich zu unterrichten.

### **3.6.3 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Die Umsetzung und Überwachung des Gemeinschaftsrechts erfordern eine verbesserte Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Arbeitsaufsichtsbehörden auch im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Wesentliche Ziele sind die Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen einzelstaatlichen Behörden, die Durchführung gemeinsamer risikobezogener Aufsichts- und Informationskampagnen sowie die Entwicklung eines zuverlässigen und wirksamen Systems zum raschen Austausch von Informationen zwischen den Arbeitsaufsichtsbehörden.<sup>14</sup>

Die zunehmende grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen sowie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (z.B. im Rahmen der Entsenderichtlinie) zwingt auch dazu, die grenzüberschreitende Durchsetzung von Arbeitsschutzvorschriften einschließlich der Bußgeldverfahren zu intensivieren.

Nach dem Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen vom 18. Oktober 2010 (BGBl. I S 1408) ist die grenzüberschreitende Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen in der Europäischen Union in behördlichen Ordnungswidrigkeitenentscheidungen möglich. Die Sanktionen können sich sowohl gegen natürliche als auch juristische Personen wie etwa Unternehmen richten.

Die Vollstreckungsverfahren der Arbeitsschutzbehörden können über das Bundesamt für Justiz abgewickelt werden.

[https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Ordnungs\\_Bussgeld\\_Vollstreckung/Ordnungs\\_Bussgeldverfahren\\_node.html](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Ordnungs_Bussgeld_Vollstreckung/Ordnungs_Bussgeldverfahren_node.html)

Für den Informationsaustausch zwischen den Arbeitsschutzbehörden der Mitgliedstaaten steht die „Knowledge Sharing Site“ (KSS) zur Verfügung. Diese kann über benannte Koordinatoren der Mitgliedstaaten im Netzwerk in Deutschland über die vom Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik bestimmte Arbeitsschutzverwaltung eines Landes genutzt werden.

---

<sup>14</sup> Vgl. 95/319/EG: Beschluss der Kommission vom 12. Juli 1995 zur Einsetzung eines Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter; Strategische Prioritäten der EU 2013 – 2020, Beitrag des SLIC (<http://ec.europa.eu/social/>); Entschließung des europäischen Parlaments vom 14. Januar 2014 über wirksame Kontrollen am Arbeitsplatz als Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Europa (2013/2112(INI))

### **3.6.4 Zusammenarbeit mit den Unfallversicherungsträgern**

Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung sind gemäß § 21 Abs. 3 ArbSchG und § 20 SGB VII zum Zusammenwirken und zum Erfahrungsaustausch verpflichtet. Da sich der Präventionsauftrag der Unfallversicherungsträger nach SGB VII und der Überwachungsauftrag der staatlichen Arbeitsschutzbehörden nach dem Arbeitsschutzgesetz zum Teil überschneiden, hat die Zusammenarbeit mit den Unfallversicherungsträgern eine besondere Bedeutung und ist umfassender als mit anderen Partnern (siehe Kap. 2.1.4.2.).

Die sich auf der Grundlage der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie ergebende Zusammenarbeit ist in der „Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie“ [9] in der jeweils geltenden Fassung konkretisiert. Darüber hinaus sind die darauf basierenden Umsetzungsvereinbarungen zu einzelnen Arbeitsprogrammen der GDA zu beachten.

Der § 20 SGB VII regelt die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch der Unfallversicherungsträger mit den Arbeitsschutzbehörden. Danach soll die Zusammenarbeit in grundsätzlichen Angelegenheiten und im Zuge der Umsetzung der GDA auf Landesebene mit der jeweiligen Gemeinsamen Landesbezogenen Stelle (GLS) im Sinne des § 20 Abs. 2 SGB VII erfolgen.

### **3.6.5 Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit**

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung hat hohe Priorität. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verursachen jährlich enorme Ausfälle in den Kassen der Sozialversicherung und bei den Steuereinnahmen. Gesetzestreue Betriebe können sich nicht gegen eine Konkurrenz behaupten, die die gesetzlichen Vorgaben missachtet.

Für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung ist der Aufgabenbereich Finanzkontrolle Schwarzarbeit – FKS – bei den Hauptzollämtern zuständig.<sup>15</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 9 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG – und § 23 Abs. 3 Nr. 3 ArbSchG verpflichten die Arbeitsschutzbehörden der Länder und die FKS zur Kooperation und zu einem wechselseitigen Informationsaustausch im Falle entsprechender Erkenntnisse.

---

<sup>15</sup> Die Kontaktdaten der für die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung zuständigen Hauptzollämter sind unter:  
[http://www.zoll.de/DE/Service/Auskuenfte/Zolldienststellen/dienststellenverzeichnis\\_node.html](http://www.zoll.de/DE/Service/Auskuenfte/Zolldienststellen/dienststellenverzeichnis_node.html) aufgeführt.



Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung gehen nicht selten mit Verstößen gegen Arbeitsschutzvorschriften einher. Im Rahmen ihrer Zugangs- und Prüfbefugnisse erlangen sowohl die FKS als auch die Arbeitsschutzbehörden oftmals Erkenntnisse, die nicht unmittelbar ihren eigenen gesetzlichen Auftrag, sondern den Aufgabenbereich der jeweils anderen Behörde betreffen. Diese zusätzlichen Erkenntnisse sollen verstärkt für die jeweils andere Behörde nutzbar gemacht werden. Auf diese Weise werden Ordnungswidrigkeiten und Straftaten sowohl in den Bereichen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung als auch im Bereich des Arbeitsschutzes wirkungsvoller ermittelt und geahndet.

Die Zusammenarbeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder mit der FKS ist auf der Basis der o.a. Rechtsvorschriften in einer Vereinbarung des Bundesministeriums der Finanzen mit den für den Arbeitsschutz zuständigen Ressorts der Länder geregelt. Die praktische Ausgestaltung erfolgt grundsätzlich zwischen den örtlich zuständigen Dienststellen, die die Zusammenarbeit abstimmen und den wechselseitigen Informationsaustausch im Falle entsprechender Erkenntnisse organisieren. Hierzu benennen sie auf der örtlichen Ebene gegenseitig Ansprechpartner.

Die Arbeitsschutzbehörde übermittelt bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte, soweit bekannt, folgende Informationen, Daten und Angaben:

- geprüfte Firma/ Arbeitgeber mit Anschrift,
- Ort und Zeitpunkt der Prüfung,
- Zeitpunkt des Hinweises sowie Ort und Zeit auf den Bezug genommen wird,
- Art der Beschäftigung / Tätigkeiten der angetroffenen Arbeitnehmer,
- Anzahl, Name, Anschrift und Nationalität der betroffenen Arbeitnehmer,
- vorliegende Hinweise auf
  - ✓ illegale Ausländerbeschäftigung,
  - ✓ illegale Arbeitnehmerüberlassung,
  - ✓ unberechtigte Arbeitnehmerüberlassung in das Baugewerbe,
  - ✓ Scheinselbstständigkeit,
- sonstige vorliegende Auffälligkeiten, Besonderheiten und Unstimmigkeiten, die auf Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung hinweisen könnten,
- die zuständige Arbeitsschutzbehörde mit Standort und Aktenzeichen.

Durch gemeinsame Prüfungen können im konkreten Einzelfall für beide Verwaltungen Synergieeffekte erzielt werden; sie verringern zudem die Belastung der geprüften Unternehmen. Sofern in geeigneten Fällen gemeinsame Prüfungen gemäß § 2 Abs. 2

SchwarzArbG geboten erscheinen, sollen diese zwischen der Arbeitsschutzbehörde und den Hauptzollämtern abgestimmt werden. Diese Abstimmung sollte im Vorfeld mit geeignetem zeitlichem Vorlauf die Klärung gemeinsamer Ziele, der Vorgehensweise sowie der Ressourcen beinhalten. Die Verantwortlichkeiten sind in einem gemeinsamen Einsatzplan festzulegen. Die Durchführung erfolgt unter Federführung der FKS.

### **3.6.6 Zusammenarbeit mit anderen Stellen**

Arbeitsschutzbehörden sind die mit der Überwachung des Arbeitsschutzes beauftragten staatlichen Stellen, also im Wesentlichen die Arbeitsschutzbehörden der Länder, die Bergämter und die entsprechenden Stellen des Bundes. Andere Stellen sind sonstige Behörden und Einrichtungen, zu denen Berührungspunkte im Bereich des Arbeitsschutzes bestehen.

Die Arbeitsschutzbehörden der Länder sollen bei der Durchführung ihrer Aufgaben mit betroffenen anderen Behörden und betrieblichen und außerbetrieblichen Stellen zusammenarbeiten, soweit es der Erfüllung ihrer Aufgaben dienlich ist. Sie sollen entsprechend den landesspezifischen Regelungen mit Verbänden, Innungen, Krankenkassen, Arbeitsämtern, freien Leistungsanbietern, Qualitätszirkeln, Rentenversicherern und anderen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich der menschengerechten Gestaltung der Arbeit zusammenarbeiten und dort wo es zielführend ist, Netzwerke und Partnerschaften bilden.

### **3.6.7 Fachgebietsübergreifende Zusammenarbeit**

Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder können neben ihren Arbeitsschutzaufgaben (siehe Kap. 2.4.4) zahlreiche weitere Zuständigkeiten haben, die in unterschiedlicher Weise mit dem Arbeitsschutz verknüpft sind. Daneben können entsprechend der jeweiligen Behördenorganisation eines Landes auch Aufgaben ohne Bezug zum Arbeitsschutz wahrgenommen werden.

Auch bei Aufgaben, die in Kap. 2.2, Gruppe B und C beschrieben sind, hat die Aufsichtsbeamtin bzw. der Aufsichtsbeamte bei offenkundigen Arbeitsschutzdefiziten die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, auch wenn der Anlass für die ursprüngliche Tätigkeit der Aufsichtsbehörde nicht auf den Arbeitsschutz gerichtet war. Umgekehrt sind bei im Rahmen von Arbeitsschutzaktivitäten durch die Aufsichtsbeamtin bzw. den Aufsichtsbeamten erkannten Defiziten in diesen Aufgabenbereichen die notwendigen Maßnahmen (d.h. mindestens Information an die zuständige Behörde, soweit keine eigene Zuständigkeit gegeben ist) zu ergreifen.

### 3.7 Dokumentation

Jede Überwachungstätigkeit ist im jeweiligen EDV-System der Arbeitsschutzbehörde zu dokumentieren. Der Mindestumfang der Dateneingabe ergibt sich aus der „Anleitung zur Erstattung der Jahresberichte der Arbeitsschutzbehörden“ [12] in der jeweils aktuellen Fassung. Die Dateneingabe hat insbesondere im Hinblick auf einen gegebenenfalls erfolgenden Datenaustausch zeitnah, d. h. möglichst im Anschluss an die jeweilige Besichtigung zu erfolgen. Die Erfassung von festgestellten Mängeln ist grundsätzlich auf den bei der Besichtigung vorgefundenen Zustand zu beziehen, d. h. auch Mängel, die unmittelbar während der Besichtigung abgestellt wurden, sind zu dokumentieren.

Die folgenden Punkte sind in die schriftliche Dokumentation der Arbeitsschutzsituation eines Betriebes aufzunehmen:

- Termin und Gegenstand der Besichtigung,
- Teilnehmer/Gesprächspartner,
- Überprüfte Bereiche, festgestellte Arbeitsschutzmängel und resultierende Maßnahmen,
- Eingesehene Unterlagen, festgestellte Arbeitsschutzmängel und resultierende Maßnahmen,
- Beschreibung der erforderlichen/vereinbarten Maßnahmen,
- Fristsetzungen für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen,
- weitergehende Tätigkeiten der Aufsichtsbeamtin bzw. des Aufsichtsbeamten, z. B. Besichtigungsschreiben und
- Ergebnis der Besichtigung Bewertung der untersuchten Elemente der Arbeitsschutzorganisation,
- Einstufung des Betriebes in die zutreffende Risikokategorie (siehe Kapitel 3.1.1) sowie
- das Verwaltungshandeln.

Weiterhin sind Ergebnisse der Überprüfung der Arbeitsschutzorganisation (Systemkontrolle) und der Überprüfung der Gefährdungsbeurteilung zu dokumentieren:

- Gesamtbewertung der Arbeitsschutzorganisation,
- Bewertung der Durchführung der Gefährdungsbeurteilung.

Diese Besichtigungsergebnisse werden zur gegenseitigen Information im Einzelfall mit den Unfallversicherungsträgern ausgetauscht.

Im Übrigen gewährleistet die ordnungsgemäße Dokumentation der Überwachungstätigkeit auch die Aktualität der betrieblichen Basisdaten:

- aktuelle Adresse des Betriebes
- Rechtsform

- Unfallversicherungsträger
- Beschäftigtenzahl
- Wirtschaftszweig/Branche (NACE)
- Mitarbeitervertretung vorhanden
- Sicherheitstechnische Betreuung, betriebsärztliche Betreuung, Arbeitsschutzausschuss.

## 4. Vollzug – Beratung

### 4.1 Beratungsauftrag

Die zuständigen Arbeitsschutzbehörden haben neben der Überwachung der Einhaltung des Arbeitsschutzrechts auch die Aufgabe, die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu beraten.

Eine Beratung erfolgt nur zur rechtskonformen Umsetzung von rechtlichen Vorgaben und hat das Ziel, den Arbeitgeber erkennen zu lassen,

- welche Pflichten ihm obliegen, was er zu tun oder zu unterlassen hat, um diesen Pflichten nachzukommen,
- welche Folgen Rechtsverletzungen nach sich ziehen können und
- welche Möglichkeiten er selbst zur Durchsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen hat.

Sie erhöht damit die Sicherheit des Arbeitgebers, die Rechtsvorschriften des Arbeitsschutzes zu erfüllen.

Eine Beratung im Rahmen der Überwachung beinhaltet somit weder eine wissenschaftliche oder technische Fachberatung noch eine Rechtsberatung, die über die Erfüllung der Arbeitsschutzvorschriften herausgeht. Es werden grundsätzlich keine detaillierten Lösungsvorschläge unterbreitet, sondern lediglich Wege aufgezeigt, wie ein Problem der Lösung zugeführt werden kann. Sie findet ihre Grenze grundsätzlich dort, wo die Beschaffung notwendiger Informationen für den Arbeitgeber selbst zumutbar ist oder seine Eigenverantwortung beschränkt würde. Eine Beratung kann nicht die Forderung und ggf. Durchsetzung notwendiger Maßnahmen ersetzen, die zum Schutz von Beschäftigten erforderlich sind.

### 4.2 Beratung auf Anfrage

Beratung auf Anfrage von Arbeitgebern oder deren Beauftragten, z. B. bei komplexen Planungen von Betriebsstätten oder schwierigen Fragen zu Einrichtungen und Verfahren

zum Arbeitsschutz und zur Sicherheitstechnik, die ggf. zur Klärung auch eine Besichtigung vor Ort erfordern, kann im Einzelfall erfolgen, sofern hierfür entsprechende Ressourcen vorhanden sind.

### **4.3 Beratungsangebote und Empfehlungen**

Gegenüber dem Arbeitgeber können auch Empfehlungen ausgesprochen werden, um einen bestmöglichen Arbeitsschutz, der über den gesetzlich geforderten Zustand hinausgeht, zu erreichen (z.B. - Einführung eines Arbeitsschutzmanagementsystems - AMS, Durchführung von Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung - BGF, Einführung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements - BGM, Gründerberatung).

Ebenso kann insbesondere bei Betriebsgründungen eine Beratung zu grundlegenden Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz angeboten werden, wenn dies zweckdienlich erscheint und der Aufwand im Verhältnis zum Grad der potentiellen Verbesserung der Qualität des Arbeitsschutzes des neuen Betriebes steht.

## **5. Vollzug – Antragsbearbeitung**

Antragsbearbeitung ist die Bearbeitung von gesetzlich vorgeschriebenen Anzeigen, von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung, Erlaubnis, Feststellung, von gesetzlich begründeten Stellungnahmeersuchen sowie von Anfragen und Beschwerden.

### **5.1 Bearbeitung gesetzlich vorgeschriebener Anzeigen**

Verschiedene staatliche Arbeitsschutzvorschriften (Jugendarbeitsschutz- und Mutterschutzgesetz, Baustellen-, Betriebssicherheits-, Biostoff-, Gefahrstoffverordnung) sowie die Bestimmungen in der Sozialgesetzgebung (Sozialgesetzbücher V und VII) enthalten Verpflichtungen an die jeweiligen Normadressaten zur Anzeige von Sachverhalten bei der zuständigen Arbeitsschutzbehörde. Ein Unterlassen dieser Anzeigeverpflichtung ist in der Regel ein Ordnungswidrigkeitstatbestand.

Mit diesen gesetzlich vorgeschriebenen Anzeigen verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die Arbeitsschutzbehörden über arbeitsschutzrelevante Sachverhalte inner- und außerhalb von Betrieben in Kenntnis zu setzen und diesen hierdurch die Gelegenheit zur Prüfung dieser Sachverhalte und ggf. zur Einleitung von Maßnahmen des Verwaltungs- und/oder des Ordnungswidrigkeitenrechts zu geben. Zu diesem Zweck wird der notwendige Inhalt der Anzeige in der Regel konkret in der Rechtsvorschrift vorgeschrieben.

Im Bereich der nach Abschnitt 2.4.4 definierten Arbeitsschutzaufgaben bestehen etwa 25 gesetzlich vorgeschriebene Anzeigeverpflichtungen. Ausgewählte Beispiele sind:

- die Verpflichtung des Unternehmers zur Unfallanzeige (SGB VII),
- die Verpflichtung des Bauherren zur Übermittlung einer Vorankündigung vor Einrichten einer Baustelle (Baustellenverordnung),
- die Verpflichtung des Betreibers einer überwachungsbedürftigen Anlage zur Meldung von Unfällen oder Schadensfällen (Betriebssicherheitsverordnung)
- die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Erstattung einer Anzeige oder einer Änderungsanzeige für Tätigkeiten mit biologischen Arbeitsstoffen (Biostoffverordnung) und zur Unterrichtung der Behörde über Unfälle und Betriebsstörungen sowie Krankheits- und Todesfälle von Beschäftigten (Biostoff- und Gefahrstoffverordnung)
- die Verpflichtung zur Anzeige von Abbruch-, Sanierungs- und Instandhaltungsarbeiten mit Asbest (Gefahrstoffverordnung),
- die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Anzeige über das Vorliegen einer Schwangerschaft (Mutterschutzgesetz)
- die Verpflichtung des Arbeitgebers zur Anzeige von Abweichungen in der Beschäftigungszeit für Jugendliche (Jugendarbeitsschutzgesetz).

Die zuständige Arbeitsschutzbehörde prüft bei Eingang einer gesetzlich vorgeschriebenen Anzeige die Zuständigkeit, die Vollständigkeit und das mögliche Vorliegen eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes.

Im Rahmen der Bearbeitung der Anzeige wird entschieden, ob eine Kenntnisnahme und ggf. Registrierung ausreicht oder ob weitere Maßnahmen, wie z.B. ein Anschreiben mit der Bitte um Rückinformationen, ein Telefonat mit dem Anzeigenden oder das Erfordernis einer reaktiven Überwachung in der Form einer Regel- oder Teilbesichtigung angezeigt sind. Die mit der Bearbeitung betraute Aufsichtsbeamtin oder der Aufsichtsbeamte muss weiterhin in Ausübung des Ermessensgrundsatzes entscheiden, ob ein möglicherweise vorliegender Ordnungswidrigkeitentatbestand verfolgt werden soll.

## **5.2 Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung, Erlaubnis, Feststellung**

Für das Betreiben bestimmter Anlagen, den Umgang mit bestimmten Stoffen, die Ausübung bestimmter Tätigkeiten oder für Ausnahmen ist nach dem Regelungsinhalt des staatlichen Arbeitsschutzrechts eine Genehmigung (z.B. Arbeitszeitgesetz, Arbeitsstättenverordnung, Gefahrstoffverordnung, Mutterschutzgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz) oder eine Erlaubnis (z.B. Betriebssicherheitsverordnung, Biostoffverordnung) notwendig.

Der verwaltungsrechtliche Begriff der Erlaubnis (in manchen Gesetzen oder Verordnungen wird auch der Begriff der Genehmigung oder Bewilligung verwendet) unterscheidet a) in eine repressive Verbotsnorm (Bewilligung einer Ausnahme bei einem grundsätzlichen Verbot) und b) in eine Verbotsnorm mit Erlaubnisvorbehalt. Hier soll ein Tun grundsätzlich nicht verhindert, sondern einer vorherigen behördlichen Kontrolle unterworfen sein.

Eine Erlaubnis beschreibt einen Verwaltungsakt, mit dem „ausnahmsweise“ ein ansonsten bestehendes generelles Verbot (z.B. das Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen) aufgehoben wird. Der zweite Typus der Erlaubnis dient dazu, der Arbeitsschutzbehörde im Einzelfall vorweg die Möglichkeit der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines (gewünschten) Handelns durch den Normadressaten zu ermöglichen (z.B. BetrSichV, BiostoffV). Eine Erlaubnis (Genehmigung) ist zu erteilen, wenn keine Versagensgründe vorliegen. Genehmigung und Erlaubnis sind begünstigende Verwaltungsakte und unterliegen bezüglich eines Widerrufs § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz.

Erlaubnisse (Genehmigungen, Bewilligungen) bedürfen eines Antrags. Die Arbeitsschutzbehörde prüft die Zuständigkeit und die Vollständigkeit, stellt bei Bedarf Nachforderungen hinsichtlich fehlender Unterlagen, führt im Einzelfall eine Anhörung und Beratung zum Antrag durch, beteiligt bei Betroffenheit andere Behörden, Einrichtungen und Stellen, prüft und bewertet die Antragsunterlagen ggf. unter Einbeziehung der abgeforderten Stellungnahmen und erstellt einen Bescheid. Dieser kann mit Nebenbestimmungen oder Auflagen versehen sein. Sind die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung nicht gegeben, wird ein ablehnender Bescheid erstellt. In jedem Fall ist eine Kostenentscheidung zu erstellen.

Im Rahmen der Bearbeitung eines Antrags zur Erteilung einer Erlaubnis (Ausnahmegenehmigung/ -genehmigung) kann es im Einzelfall erforderlich sein, reaktive Überwachungsmaßnahmen in der Form einer Vor-Ort-Besichtigung vorzunehmen.

Eine weitere Form eines begünstigenden Verwaltungsakts ist die Feststellung durch die Behörde über die Zulässigkeit eines Tuns, z.B. der Einschätzung nach § 13 Abs. 3 Nr. 1 Arbeitszeitgesetz, ob eine Sonn- und Feiertagsbeschäftigung nach § 10 Arbeitszeitgesetz zulässig ist. Auch hierfür ist ein Antrag erforderlich und es wird ein Feststellungsbescheid erstellt.

### **5.3 Bearbeitung von gesetzlich begründeten Stellungnahmesuchen**

Gesetzlich begründete Stellungnahmesuchen lassen sich u.a. aus § 6 Bundesimmissionsschutzgesetz oder § 4 Berufskrankheitenverordnung ableiten. In den Bauordnungen einiger Länder ist zudem geregelt, dass die Arbeitsschutzbehörden zu

Anträgen für die Errichtung einer Arbeitsstätte eine Stellungnahme im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens abgeben.

Die Arbeitsschutzbehörden erarbeiten in diesen Fällen rechtskonforme Stellungnahmen zu Vorhaben, die bei anderen Behörden und Unfallversicherungsträgern zuständigkeitshalber beantragt und von diesen beschieden werden.

## **5.4 Bearbeitung von Anfragen und Beschwerden**

Durch Anfragen und Beschwerden zu unterschiedlichen Rechtsgebieten erhalten die Arbeitsschutzbehörden Hinweise auf mögliche Defizite im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit. Mit der Bearbeitung dieser Hinweise und der entsprechenden Veranlassung von Maßnahmen durch die Behörde ist eine effiziente Durchsetzung des staatlichen Arbeitsschutzrechts möglich. Insofern sollte auf Anfragen und Beschwerden, soweit nicht von vornherein als unberechtigt klassifiziert, grundsätzlich reagiert werden. Weiteres unter Abschnitt 3.2.2.

## **6. Information, Öffentlichkeitsarbeit**

Eine allgemeine Beratung durch die Arbeitsschutzbehörden ist im gesetzlichen Auftrag nicht vorgesehen.

Die Arbeitsschutzbehörden können Akteure des Arbeitsschutzes gleichwohl durch Informationen, Handlungsleitfäden, überbetriebliche Kooperationsformen oder projektorientierte Beratung unterstützen. Sie können insbesondere auch bei schwierigen Problemstellungen, z. B. der Gefährdung durch psychische Belastung bei der Arbeit, durch Vorträge, Seminare, Schulungen, Workshops und Diskussionsforen bevorzugte Zielgruppen als Multiplikatoren ansprechen und für die Thematik sensibilisieren. Zielgruppen können betriebliche Vorgesetzte, Betriebsärztinnen und -ärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Betriebs- und Personalräte sowie Vertreter von Verbänden und Organisationen sein, die ihrerseits die Wahrnehmung der gesetzlichen Verpflichtungen veranlassen oder unterstützen.

Die Öffentlichkeitsarbeit ist vorrangig Aufgabe der obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder.



## 7. Einheitlicher Produktkatalog

Produkte in der öffentlichen Verwaltung sind das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit, d.h. die Dienstleistungen, die von einer Behörde für die Wirtschaft, für die Bürger oder die Allgemeinheit, aber auch für andere Behörden oder behördenintern, erbracht werden.

Die Beschreibung von Produkten ergänzt die in den Kapiteln 3 bis 6 vorgenommene Beschreibung der Aufgaben der staatlichen Arbeitsschutzbehörden durch die Perspektive der Adressaten. Produktdefinitionen konkretisieren zunächst den Auftrag durch die Definition der konkreten Leistungen (Output), die zur Erreichung des Auftrags erbracht werden sollen. Sie konkretisieren aber auch einen Teil der Bedingungen, die für die Effizienz der Leistungserstellung und -abgabe (den Output) maßgebend sind.

Ein einheitlicher Produktkatalog der Arbeitsschutzbehörden der Länder ist somit eine wesentliche Voraussetzung für Zielvereinbarungen und für die Definition von Kennzahlen sowohl zur internen Steuerung als auch zur öffentlichen Bekanntgabe der konkreten Leistungen in der Form einer Berichterstattung.

Der im Anhang in 10.2 dargestellte gemeinsame Produktkatalog der Arbeitsschutzbehörden beschreibt externe Produkte für Adressaten außerhalb der Behörde.

Der gemeinsame Produktkatalog der Arbeitsschutzbehörden der Länder umfasst die Produktbereiche Vollzug und Prävention/Vollzugsbegleitung. Der Produktbereich Vollzug ist in die Produktgruppen Überwachung, Beratung und Antragsbearbeitung aufgeteilt. Der Produktbereich Prävention/Vollzugsbegleitung wiederum gliedert sich auf in die Produktgruppen Information/ Öffentlichkeitsarbeit, Strategie/ Vorschriften und Partnerschaften/ Netzwerke.

Zu jedem der im Produktkatalog definierten Produkte liegen Produktsteckbriefe mit Aussagen zu den zu beachtenden Rechtsgrundlagen, zum Produktempfänger, zum Produktersteller, zu den im Rahmen der Produkterstellung zu erbringenden Leistungen und zu Kennzahlen für die Messung des Outputs bzw. Outcomes vor. In einem nächsten Schritt werden definierte Kennzahlen für eine aussagekräftige Berichterstattung erfasst und aufbereitet.

## **8. Begriffsdefinitionen**

### **Antragsbearbeitung**

Antragsbearbeitung ist die Bearbeitung gesetzlich vorgeschriebener Anzeigen, von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung, Erlaubnis, Bewilligung, Feststellung von gesetzlich begründeten Stellungnahmeersuchen sowie von Anfragen und Beschwerden.

### **Arbeitgeber**

Arbeitgeber sind natürliche und juristische Personen und rechtsfähige Personengesellschaften, die Personen nach § 2 Abs. 2 Arbeitsschutzgesetz beschäftigen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung staatlicher Rechtsvorschriften wird ausschließlich der Begriff Arbeitgeber verwendet. Im Unterschied dazu steht der Begriff Unternehmer, der im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs VII der Normadressat ist.

### **Arbeitsschutz**

Arbeitsschutz (Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit) ist die Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und von arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich der menschengerechten Gestaltung der Arbeit.

### **Arbeitsschutzbehörde**

Arbeitsschutzbehörden sind die für den Arbeitsschutz zuständigen obersten, oberen, mittleren bzw. unteren Landesbehörden (Ortsinstanz, z. B. Gewerbeaufsichtsämter, Arbeitsschutzämter).

### **Arbeitsschutzverwaltung**

Die Arbeitsschutzverwaltung besteht aus den für den Arbeitsschutz zuständigen obersten Landesbehörden (z. B. Ministerien, Senatsverwaltungen) und den oberen, mittleren bzw. unteren Arbeitsschutzbehörden sowie Einrichtungen, wie Landesanstalten, Landesinstituten, Zentralstellen.

### **Aufsicht**

Siehe Überwachung

## **Aufsichtsbeamtinnen und -beamte**

Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamte im Sinne dieser LV sind - unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus - diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Vollzugsbehörde, denen die Befugnis zum hoheitlichen Handeln (u. a. Anordnungsbefugnis) und die Aufgabe der Überwachung der staatlichen Arbeitsschutzvorschriften übertragen worden ist.

## **Auslegung**

Rechtsnormen müssen auf eine Vielzahl von Einzelfällen angewandt werden. Sie beschreiben deshalb abstrakt und generell bestimmte Sachverhalte. Um festzustellen, ob eine Rechtsnorm einen konkreten Sachverhalt erfasst, muss die Rechtsnorm nach bestimmten Regeln interpretiert werden. Diesen Vorgang bezeichnet man als Auslegung. Ein häufiger Anwendungsfall sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Ihr Inhalt ist von der Aufsichtsbeamtin bzw. dem Aufsichtsbeamten durch ordnungsgemäße Anwendung dieser Regeln zu ermitteln. In der Regel erfolgt dies in mehreren Schritten:

- Wortlaut
- Systematik (an welcher Stelle innerhalb der Norm findet sich die Regelung oder der Begriff?)
- Sinn und Zweck der Regelung
- Entstehungsgeschichte (Vergleich mit früheren Regelungen, Gesetzesmaterialien)

## **Beanstandung**

Eine Beanstandung liegt vor, wenn ein Mangel durch die Aufsichtsbeamtin bzw. den Aufsichtsbeamten festgestellt, bewertet und der Arbeitgeber im Rahmen des Ermessens aufgefordert wird, diesen zu beseitigen.

## **Beratung**

Die Beratung ist die Erläuterung der Pflichten der Arbeitgeber zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit. Dies umfasst die Erläuterung der rechtlichen Anforderungen, der Anforderungen des im technischen Regelwerk repräsentierten Standes der Technik sowie der dazu erforderlichen organisatorischen einschließlich der administrativen Maßnahmen, die den Arbeitgeber in die Lage versetzen, seinen Pflichten im Arbeitsschutz nachzukommen.

Eine solche Beratung umfasst keine wissenschaftliche oder technische Fachberatung sowie keine anwaltliche Beratung. Es werden grundsätzlich keine detaillierten Lösungsvorschläge unterbreitet, sondern lediglich Wege aufgezeigt, wie ein Problem der Lösung zugeführt werden kann.

## Beschäftigte

Beschäftigte gemäß § 2 Abs. 2 Arbeitsschutzgesetz sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten, die in Werkstätten für Behinderte Beschäftigten, die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten sowie arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 5 Abs. 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes, ausgenommen die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten. In anderen Rechtsvorschriften zum Arbeitsschutz sind die zu schützenden Personengruppen teilweise anders definiert.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung staatlicher Rechtsvorschriften werden ausschließlich die Begriffe Beschäftigte bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verwendet. Im Unterschied dazu steht der Begriff Versicherter, der im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs VII die Normadressaten darstellt.

## Besichtigung<sup>16</sup>

Die **Besichtigung** ist ein **Dienstgeschäft im Außendienst**, bei dem eine Betriebsstätte oder eine sonstige Arbeitsstätte (z. B. Baustelle, Fahrzeug) oder Anlage (z. B. Lager, überwachungsbedürftige Anlage) außerhalb einer Betriebsstätte **zum Zweck der Überwachung, Beratung und Erreichung des rechtskonformen Zustands** durch Aufsichtsbeamtinnen oder -beamte aufgesucht und überprüft wird.

## Besichtigungsschreiben<sup>17</sup>

Das Besichtigungsschreiben ist die schriftliche Mitteilung an den Arbeitgeber über das Ergebnis einer Besichtigung. Es beinhaltet die wesentlichen bei der Besichtigung beanstandeten Arbeitsschutzmängel (als Abweichungen vom gesetzlich geforderten Zustand), die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Beseitigung der Mängel und eine Umsetzungsfrist.

## Betriebsstätten

Betriebsstätten sind Betriebe oder Betriebsorte, die eine eigene Anschrift (Immobilienanschrift) im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Arbeitsschutzbehörde besitzen. Filialbetriebe und Betriebsteile mit anders lautender Anschrift sind als Betriebsstätten zu betrachten. Baustellen, Anlagen ohne ständigen Arbeitsplatz (z. B. Aufzugsanlagen in Wohnhäusern, Pumpstationen, Sprengstofflager), Ausstellungsstände auf Messen, Märkten und Volksfesten, Straßen und

---

<sup>16</sup> Die Begriffe „Revision“ und „Inspektion“ sind zukünftig nicht mehr zu verwenden

<sup>17</sup> Die Begriffe „Revisionsschreiben“ bzw. „Inspektionsschreiben“ sind zukünftig nicht mehr zu verwenden

Wasserfahrzeuge, Heimarbeitsstätten und private Haushalte ohne Beschäftigte sind keine Betriebsstätten.

## **Complianceprüfung**

„Complianceprüfung“ oder „Regelkonformitätsprüfung“ ist die systematisierte und dokumentierte Prüfung, um festzustellen, ob die öffentlich-rechtlichen sowie unfallversicherungsrechtlichen Arbeitsschutzvorschriften und die von einer Organisation selbst vorgegebenen Verpflichtungen (z.B. Betriebsanweisungen) eingehalten werden. Sie hat die Bewertung der Einhaltung der materiellen Arbeitsschutzvorschriften zum Ziel.

## **Ermessen**

Ermessen i. S. d. § 40 VwVfG ist der Freiraum der Verwaltung bei der Entscheidung über das Tätigwerden und die Auswahl unter den möglichen Handlungsvarianten. Der geringste Spielraum liegt bei gesetzlichen „Muss- oder Soll-Vorschriften“ vor (gebundenes Ermessen). Gesetzliche „kann“ oder „darf“-Formulierungen eröffnen einen weiten Ermessensspielraum (freies Ermessen). Die Behörde hat aber auch in diesen Fällen das Ermessen entsprechend dem gesetzlichen Ziel auszuüben. Dabei sind die Grundsätze der Zweckmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

## **Gefahr**

eine Sachlage, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit<sup>1819</sup> besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden eintreten wird.

Der Begriff der Gefahr wird in dieser LV im Sinne des Rechtes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung benutzt.

## **unmittelbare Gefahr**

eine Gefahr, bei der die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder bei der diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit hoher Wahrscheinlichkeit<sup>20</sup> bevorsteht;

## **Gefahr für Leib oder Leben**

eine Gefahr, bei der eine nicht nur leichte Körperverletzung oder der Tod einzutreten droht;

---

<sup>18</sup> Der Eintritt des Schadens braucht weder gewiss zu sein noch unmittelbar bevorzustehen; die nur entfernte Möglichkeit eines Schadens genügt aber nicht.

<sup>19</sup> Je schwerer der Schaden ist, der einzutreten droht, umso geringere Anforderungen sind an den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen.

<sup>20</sup> Siehe zuvor

## Gefahr im Verzuge

eine Sachlage, bei der ein Schaden eintreten würde, wenn nicht anstelle der zuständigen Behörde oder Person eine andere Behörde oder Person tätig wird;

## Gefährdung

Gefährdung ist die Möglichkeit, dass der Beschäftigte bei der Arbeit, räumlich und/oder zeitlich mit der Gefahr zusammentreffen kann.

Der Begriff der Gefährdung wird in dieser LV im Sinne des Arbeitsschutzes verstanden.

## Hoheitliches Handeln

beinhaltet die Aufgaben, die eine zuständige Behörde oder Person kraft öffentlichen Rechts zu erfüllen haben. Hoheitliches Handeln dient dem Gesetzesvollzug und umfasst das sog. schlichte, auf den unmittelbaren Erfolg gerichtete Verwaltungshandeln sowie die Befugnis zur Durchführung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen (Verwaltungsakte einschließlich Ordnungswidrigkeitenverfahren).

## Maßnahmen

Maßnahmen der Arbeitsschutzbehörden, die einen Arbeitgeber oder anderen Normadressaten dazu bewegen sollen, sich rechtskonform zu verhalten oder einen rechtskonformen Zustand herzustellen, sind rechtlich als Verwaltungsakte zu werten. Sie müssen - unabhängig von ihrer jeweiligen Form - rechtmäßig und zweckmäßig sein. Da das Arbeitsschutzrecht in der Regel allgemein gehaltene Vorgaben macht sind diese im Rahmen der Betriebsbesichtigung zu konkretisieren und auf den vorgefundenen Zustand im Betrieb oder am Arbeitsplatz zu beziehen. Dies bedeutet, dass die **Maßnahmen zur Sollangleichung** einer Ermessensentscheidung der Aufsichtsbeamtin bzw. des Aufsichtsbeamten unterliegen, die bzw. der entscheiden muss, ob und wenn ja welche konkreten Maßnahmen zu fordern sind, um die Umsetzung der Rechtsvorschriften durchzusetzen und Rechtskonformität herzustellen. Sie können als Hinweis oder mündliche Absprache (die jedoch in der Betriebsakte zu dokumentieren sind), als Besichtigungsschreiben (schriftliche Absprache) oder als förmliche **verwaltungsrechtliche Maßnahme** in der Form einer Anordnung mit Anwendung von Zwangsmitteln getroffen werden.

**Maßnahmen zur Sanktionierung eines zurückliegenden Verhaltens oder Unterlassens** sind die durch die staatliche Arbeitsschutzbehörde eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren (Verwarnung oder Bußgeld) sowie ggf. Abgabe an die Staatsanwaltschaft (Strafanzeige).

## **Nachbesichtigung**

Die Nachbesichtigung ist die Besichtigung, um zu kontrollieren, ob Mängel, die bei einer vorausgehenden Besichtigung festgestellt wurden, abgestellt worden sind.

## **Regelbesichtigung**

Die Regelbesichtigung im Arbeitsschutz ist die Systemkontrolle nach LV 54 einschließlich der Complianceprüfung.

## **Teilbesichtigung**

Die Teilbesichtigung im Arbeitsschutz dient der **Überwachung, Beratung** und **Erreichung des rechtskonformen Zustands** durch Überprüfung gezielt ausgewählter Besichtigungsgegenstände z.B. im Rahmen der Bearbeitung von Beschwerden oder Mängelanzeigen. Sie erfolgt ohne (vollständige) Systemkontrolle, d. h. die verpflichtenden Kernelemente (Mindestprüfumfang) werden nicht oder nicht vollständig abgefragt.

## **Überwachung (Synonym: Aufsicht)**

Die Überwachung ist ein Teil der Ausführung von Gesetzen und Verordnungen und umfasst das Sammeln und Auswerten von Informationen über die Erfüllung rechtlicher Pflichten durch den Normadressaten (Feststellen eines vorhandenen Zustandes) und die Bewertung der Feststellungen im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs mit den rechtlichen Festlegungen (Kontrolle oder Überprüfung). Sie schließt die Festlegung angemessener Maßnahmen zur Sollangleichung (Herstellung des gesetzlichen Zustandes) einschließlich aller Verwaltungsverfahrensmassnahmen ein.

## **Vollzug**

Der Vollzug ist die Ausführung von Gesetzen und Verordnungen zum Arbeitsschutz durch Überwachung, Beratung und Antragsbearbeitung.

## **Vollzugsbehörde**

Vollzugsbehörden im Sinne dieser LV sind die für den Vollzug der Arbeitsschutzaufgaben (siehe Kapitel 2.4.4. Gruppe A) zuständigen Behörden.

## 9. Quellenverzeichnis

- [1] ILO-Übereinkommen 81  
Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel, 1947,  
<http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc081.htm>
- [2] Empfehlung zum ILO-Übereinkommen 81  
Empfehlung betreffend die Arbeitsaufsicht, 1947,  
[https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE\\_R081.htm](https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R081.htm)
- [3] ILO-Übereinkommen 129  
Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, 1969  
<http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc129.htm>
- [4] Empfehlung 133  
Empfehlung betreffend die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, 1969,  
[https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE\\_R133.htm](https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/DE/DE_R133.htm)
- [5] Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von  
Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der  
Arbeitnehmer bei der Arbeit  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0391:de:HTML>
- [6] „Gemeinsame Grundsätze der Arbeitsaufsicht im Bereich Sicherheit und  
Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ (Common Principles), 2006,  
[www.vdgab.de/Ablage/Gemeinsame\\_Grundsaeetze\\_fuer\\_Arbeitsaufsichtsbehoerden\\_mit\\_Hinsicht\\_auf\\_Inspektionen\\_fuer\\_Sicherheit\\_und\\_Gesundheitsschutz\\_bei\\_der\\_Arbeit.pdf](http://www.vdgab.de/Ablage/Gemeinsame_Grundsaeetze_fuer_Arbeitsaufsichtsbehoerden_mit_Hinsicht_auf_Inspektionen_fuer_Sicherheit_und_Gesundheitsschutz_bei_der_Arbeit.pdf)
- [7] SLIC Evaluationsbericht über das deutsche Arbeitsschutzaufsichtssystem, 2006,  
[www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht\\_deutsch.pdf](http://www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht_deutsch.pdf)
- [8] Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im  
Arbeitsschutz  
<http://www.gda-portal.de/de/VorschriftenRegeln/VorschriftenRegeln.html>
- [9] Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen  
Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen  
Unfallversicherung im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen  
Arbeitsschutzstrategie (GDA), 2009,  
<http://www.gda-portal.de/de/pdf/Musterrahmenvereinbarung>
- [10] LV 54 Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle, 2011,  
[http://lasi.osha.de/de/gfx/publications/lasi\\_publications.php](http://lasi.osha.de/de/gfx/publications/lasi_publications.php)
- [11] GDA: Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, 2011,  
<http://www.gda-portal.de/de/Betreuung/Leitlinie-Gefaehrdungsbeurteilung.html>
- [12] LV 59 Handlungsanleitung zur Überprüfung der Gefährdungsbeurteilung, 2014,  
[http://lasi.osha.de/de/gfx/publications/lasi\\_publications.php](http://lasi.osha.de/de/gfx/publications/lasi_publications.php)
- [13] Anleitung zur Erstattung der Jahresberichte der Arbeitsschutzbehörden (Stand  
Februar 2009)



- [14] Internationales Arbeitsamt (IAA): GB.297/ESP/3 – 297 Tagung: Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik: ESP zur Beschlussfassung – Dritter Punkt zur Tagesordnung – Strategien und Praxis im Bereich der Arbeitsaufsicht, Genf, November 2006, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms\\_gb\\_297\\_esp\\_3\\_de.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/.../wcms_gb_297_esp_3_de.pdf)
- [15] Bericht der Bundesregierung zum Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – jährlich veröffentlicht auf der Internetseite der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin unter [www.baua.de](http://www.baua.de)

# 10. Anhang

## 10.1 Inhalte der Ausbildung für die Arbeitsschutzaufsicht

Nr.	Thema
<b>1</b>	<b>Einführung und Grundlagen</b>
1.1	Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit Arbeitsschutzbegriff, präventiver Arbeitsschutzansatz der EU, neue Anforderungen durch den Wandel der Arbeit, Arbeitsschutz als Aufgabe des Sozialstaates, Rechtliche Grundlagen des Arbeitsschutzes, Ziele und Aufgaben des staatlichen Arbeitsschutzes, nationale und internationale Kooperationen, incl. Grundlagen der Arbeitswissenschaft (Arbeitssysteme, Arbeitsorganisation, Gefahr/Gefährdung/Risiko...)
1.2	Duales Arbeitsschutzsystem – Entstehung, rechtliche Grundlagen, Aufgaben der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der gesetzlichen Unfallversicherung
1.3	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie – Grundlagen, Ziele, Strukturen
1.4	Einführung in die Informationsverarbeitung, Informationstechnik und den Datenschutz Datenverarbeitung in der Arbeitsschutzverwaltung Grundlagen zu Datenschutz und Datensicherheit in der Verwaltungspraxis
<b>2</b>	<b>EU-, Staats- und Verfassungsrecht</b>
2.1	Angelegenheiten der EU Historische Entwicklung der EU, Struktur, Aufgaben und Kompetenzen der EU-Organe, EU-Rechtsnormen und deren Gültigkeit, Ausgewählte EU-Vertragsnormen für EU-Richtlinien zum Binnenmarkt und Arbeitsschutz
2.2	Die Bundesrepublik Deutschland Grundzüge des Staatsrechts, Die Grundrechte, Das Gesetzgebungsverfahren beim Erlass von Bundes- und Landesgesetzen, Gerichtsbarkeiten, insbes. Verwaltungsgerichtsbarkeit
2.3	Die jeweiligen Landesverfassungen
<b>3</b>	<b>Arbeitsrecht</b>
3.1	Arbeitsvertrag und Arbeitsverhältnis
3.2	Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis Arbeitgeberpflichten, Arbeitnehmerpflichten
3.3	Rechte aus dem Arbeitsverhältnis Beschwerderecht, Kündigungsrecht, Beendigung des Arbeitsverhältnisses
3.4	Tarifvertragsrecht – Rechtsnormen TVÖD, TV-L
<b>4</b>	<b>Recht des öffentlichen Dienstes</b>
4.1	Der öffentliche Dienst im Überblick
4.2	Beamtenrecht
4.3	Besoldung, Versorgung und sonstige finanzielle Leistungen
4.4	Die Schadenshaftung im öffentlichen Dienst Haftung bei Amtshandlungen Ersatz von Sachschäden an Beamte und Arbeitnehmer
4.5	Disziplinarrecht Überblick über die Disziplinarmaßnahmen Darstellung des Disziplinarverfahrens
4.6	Personalvertretungsrecht und Mitwirkungsrechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz
<b>5</b>	<b>Allgemeines Verwaltungsrecht und Ahndungsrecht</b>
5.1	Gesetzmäßigkeiten der Verwaltung Rechtssätze als Handlungsanleitung der Verwaltung Das Ermessen der Verwaltung unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum
5.2	Handlungsformen der Verwaltung Der Verwaltungsakt und Begriffsmerkmale Übrige Handlungsformen
5.3	Verwaltungsverfahren und Verwaltungsvollstreckung Begriffe und Arten des Verwaltungsverfahrens Grundzüge des Verwaltungsverfahrens, Verfahrensgrundsätze Einleitung und Durchführung eines Verwaltungsverfahrens

Nr.	Thema
	Der Ablauf des Verwaltungsverfahrens Struktur und Verlauf des Widerspruchsverfahrens Weitere Anordnungen der Verwaltungsbehörde, Verwaltungszwang Ermessensschränken
5.4	Haushalts- und Kassenrecht, Gebührenrecht
5.5	Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafrecht Strafrecht, Strafprozessrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht
5.6	Relevante Gebiete des Zivilrechts Bürgerliches Recht (AT, Schuldrecht, Sachenrecht) Handels- und Gesellschaftsrecht, Grundzüge des Produkthaftungsrechtes
<b>6</b>	<b>Arbeitsschutzorganisation</b>
6.1	Betriebliche Arbeitsschutzorganisation Rechtsgrundlagen (Arbeitsschutzgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Betriebsverfassungsgesetz, Personalvertretungsgesetz) Verantwortung für den Arbeitsschutz Rechte und Pflichten des Betriebsrates/Personalrates aus dem Betriebsverfassungsgesetz §§ 80, 87 u. 89 bzw. Personalvertretungsgesetz § 72 Stellung des betrieblichen Arbeitsschutzes in Bezug zu Arbeitsschutzaufsicht, Berufsgenossenschaften u. techn. Überwachungsorganisationen, Leitlinie „ASO“ Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit und deren Aufgaben gemäß Arbeitssicherheitsgesetz und DGUV V 2, Besondere Regelungen für den öffentlichen Dienst Systematischer Arbeitsschutz, Systemkontrolle – LV 54 Arbeitsschutzmanagementsysteme Arbeitsschutz in Kleinbetrieben (Betriebsgrößenspezifische Merkmale in Strukturen und Abläufen)
6.2	Außerbetrieblicher Arbeitsschutz
<b>7</b>	<b>Sicherheits- und gesundheitsgerechte Arbeits- und Arbeitsplatzgestaltung</b>
7.1	Grundpflichten des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes Arbeitsschutzgesetz SGB VII - Gesetzliche Unfallversicherung Weitere Rechtsvorschriften Normen und technische Regeln
7.2	Arbeitsstättenrecht
7.3	Bauordnungsrecht
7.4	Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Planung und Ausführung von Bauvorhaben
<b>8</b>	<b>Gesundheitsschutz und Arbeitsmedizin</b>
8.1	Grundlagen der Arbeitsphysiologie, arbeitsphysiologische Zusammenhänge und ihre praktische Anwendung
8.2	Ergonomie
8.3	Arbeitspsychologie im präventiven Arbeitsschutz
8.4	Chemische, physikalische und biologische Schad- und Belastungsfaktoren
8.5	Medizinischer Arbeitsschutz/Arbeitsmedizin
8.6	Persönliche Schutzausrüstungen (PSA)
<b>9</b>	<b>Geräte-, Produkt- und Anlagensicherheit/Technischer Verbraucherschutz, Arbeitsmittel</b>
9.1	Geräte- und Produktsicherheit Bezug zum EU-Recht, New Legislative Framework ProdSG-Inhalt (außer Abschn. 5) VwV zum ProdSG Marktüberwachung/Technischer Verbraucherschutz EU-Schnellinformationssystem, ICSMS Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) Normung in Europa
9.2	Vorschriften zum Inverkehrbringen (Verordnungen zum ProdSG) Inhalt, Besonderheiten und Beispiele

Nr.	Thema
	EG-Richtlinien, ProdSV'n, Ausgewählte Normen
9.3	Vorschriften zum Betrieb von Arbeitsmitteln und überwachungsbedürftigen Anlagen
9.4	Störfallrecht Einführung in das Störfallrecht (BImSchG, StörfallV, Seveso-Richtlinie, Genehmigungsverfahren, Beteiligung der Arbeitsschutzbehörden) Schnittstellen zwischen Störfallrecht, BetrSichV und Gefahrstoffrecht Sicherheitsberichte, Alarm- und Gefahrenabwehrplan
9.5	Elektrosicherheit Wirkung des elektrischen Stromes auf den Menschen Schutzmaßnahmen gegen direktes und indirektes Berühren (DIN VDE 0100) Schutzarten elektrischer Betriebsmittel (DIN 40050) Arbeiten an elektrischen Anlagen (BGV A2)
9.6	Medizinprodukte
<b>10</b>	<b>Chemikalienrecht einschließlich Gefahrguttransport</b>
10.1	Rechtliche Grundlagen; Aufbau des Gefahrstoffrechts Anforderungen durch die europäische Harmonisierung Chemikaliengesetz, Chemikalienverbotsverordnung Gefahrstoffverordnung, REACH, CLP Technische Regeln für Gefahrstoffe
10.2	Gefahrstoffverordnung
10.3	Beförderung gefährlicher Güter
<b>11</b>	<b>Arbeitszeitrecht</b>
11.1	Anliegen des Arbeitszeitschutzes, Grundbegriffe, besondere Arbeitszeitgestaltungen, Schichtarbeit Schutzziele des öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitrechts Nacht- und Schichtarbeit – Arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse
11.2	Arbeitszeitgesetz Aufbau und Zweck des Gesetzes Begriffsbestimmungen Persönlicher und sachlicher Geltungsbereich Gesetzliche Regelungen zur Arbeitszeit an Werktagen Ruhepausen – Ruhezeiten – Bereitschaftsdienste
11.3	Sonn- und Feiertagsarbeit Sonn- und Feiertagsruhe nach § 9 ArbZG Abweichende Regelungen Generelle Ausnahmen, Tarifliche Regelungen, Ausnahmen durch die Behörde
11.4	Ladenschluss-/Ladenöffnungsgesetz (Landesrecht)
11.5	Arbeitszeitvorschriften für Kraftfahrer
<b>12</b>	<b>Schutz besonderer Personengruppen</b>
12.1	Mutterschutz
12.2	Jugendarbeitsschutzgesetz
12.3	Heimarbeitsschutz
<b>13</b>	<b>Arbeitsschutz in speziellen Bereichen</b>
13.1	Strahlenschutzrecht
13.2	Sprengstoffrecht
<b>14</b>	<b>Arbeitsschutz bei bestimmten Produktions- und Arbeitsverfahren sowie in ausgewählten Gewerbebezügen</b>
<b>15</b>	<b>Einführung in das Umweltrecht</b>
<b>16</b>	<b>Kommunikative Fähigkeiten</b>
	Gesprächsführungstechnik Verhandlungsführung Instrumente der Mitarbeiterführung
<b>17</b>	<b>Soll-Ausbildung – Höher Dienst</b>

Nr.	Thema
	Führung, Grundlagen Beurteilung von Mitarbeitern, Überprüfen von Mitarbeiterleistungen Umgang mit Suchtgefahren Verwaltung und Recht Datenschutz Vertiefung Verwaltungsrecht, OWiG Öffentliches Dienstrecht, Haushaltsrecht Projektmanagement Konfliktmanagement, Mitarbeitermotivation und Mitarbeiterkommunikation

## **10.2 Gemeinsamer Produktkatalog der Arbeitsschutzbehörden der Länder**

Produkt: Schutz der Gesundheit bei der Arbeit

### **1. Vollzug**

#### **1.1 Überwachung**

- 1.1.1 aktiv
  - 1.1.1.1 risikoorientierte Überwachung
  - 1.1.1.2 GDA-Arbeitsprogramme
  - 1.1.1.3 Fachprojekte der Länder
  - 1.1.1.4 Überwachung im Einzelfall
- 1.1.2 reaktiv – anlassbezogen

#### **1.2 Beratung**

- 1.2.1 Beratung auf Anfrage
- 1.2.2 Beratung als Angebot

#### **1.3 Antragsbearbeitung**

- 1.3.1 Anzeigen
- 1.3.2 Genehmigung/Erlaubnis/Feststellung
- 1.3.3 Stellungnahme/Gutachten
- 1.3.3 Beschwerden/Anfragen

### **2. Prävention/Vollzugsbegleitung**

#### **2.1 Information/Öffentlichkeitsarbeit**

- 2.1.1 Berichte
- 2.1.2 Broschüren/Handlungshilfen
- 2.1.3 Veranstaltungen/Messen

## **2.2 Strategie/Vorschriften**

- 2.2.1 GDA/NAK/GLS
- 2.2.2 Staatliche Ausschüsse
- 2.2.3 Fachgremien/UVT
- 2.2.4 Normung/KAN

## **2.3 Partnerschaften/Netzwerke**

- 2.3.1 International (u.a. ILO, IALI, SLIC, OSHA, bilaterale Partnerschaften),
- 2.3.2 National (u.a. ASMK, LASI, BAuA, BASI, FASI, INQA)
- 2.3.3 Regional (Allianzen, Arbeitskreise)

Produktkatalog der Arbeitsschutzverwaltung (Fachprodukte) Stand: 2016

