



Editorial 2

SCHWERPUNKT

Überwachung und Beratung im Wandel –
die Zukunft hat bereits begonnen 3

Wege zu nachhaltiger Aufsicht und Beratung 5

Überwachung ist nicht gleich Überwachung 9

Betriebsbesichtigungen der Unfallversicherungsträger:
praxisnah und effizient 17

Wo das Risiko am höchsten ist, da sind wir vor Ort 19

Wir besichtigen auch unangekündigt! 21

Zwangs- und Bußgeld – ungleiche Instrumente
für ein nachhaltiges Präventionshandeln 23

Spezialisierte Fachkräfte für die Überwachung 27

Das Zusammenspiel der Präventionsleistungen –
ein Gewinn für Kindertageseinrichtungen 29

Lassen sich Erkenntnisse aus der Compliance-
Forschung auf die Prävention übertragen? 32
Interview mit Dr. Katharina Gangl

Blick zurück nach vorn 35

AGENDA

Nachrichten aus Brüssel 37

Aus der Rechtsprechung 38

Personalmeldungen aus der gesetzlichen
Unfallversicherung 40

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

Überwachung und Beratung sind ein Markenkern der gesetzlichen Unfallversicherung und die wesentlichen Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger. Zum Glück werden die beiden Begriffe stets als Tandem genannt, denn das Wort „Überwachung“ allein weckt eher ungute Assoziationen. Das war schon immer so und hat sich in Zeiten von Cyberangriffen und künstlicher Intelligenz nicht geändert.

Umso wichtiger ist es für uns, diese beiden Leitlinien unserer Prävention immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und an die aktuellen Entwicklungen in der Arbeitswelt anzupassen. Seit 2018 ist die Weiterentwicklung des Überwachungs- und Beratungsverständnisses ein strategischer Arbeitsschwerpunkt. Im Jahr 2020 hat der Vorstand der DGUV eine Position zu „Überwachung und Beratung im Wandel“ beschlossen. Zur Umsetzung dieser Positionierung gehören unter anderem eine stärkere Digitalisierung der Aufsicht, eine Harmonisierung der Buß- und Zwangsgeldverfahren und eine stärkere digitale Vernetzung mit anderen Bereichen der Unfallversicherung wie Berufskrankheiten, Rehabilitation oder Beitrag. Nicht zu vergessen ist auch die stärkere Vernetzung mit anderen Sozialleistungsträgern.



Foto: Jan Röhl/DGUV

Überwachung und Beratung sind hoheitliche Aufgaben, den Unfallversicherungsträgern ist damit eine hohe Verantwortung für die Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit in den Betrieben übertragen worden. Zugleich sind diese Aufgaben aber auch eine große Chance. Betriebsbesichtigungen und Beratungen geben uns die Möglichkeit, eine enge Verbindung zu den Betrieben aufzubauen und dort unsere Botschaften zu platzieren.

Auch in Zukunft werden deshalb diese beiden Kernelemente der Prävention relevant bleiben und unser Handeln bestimmen. Um dem Ziel der Vision Zero nahezukommen, brauchen wir beides: kompetente Präventionsangebote für die moderne Arbeitswelt und die Ahndung von fahrlässigem oder schädlichem Verhalten, das die Gesundheit und das Leben von Beschäftigten gefährden kann.

Ihr

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Stefan Hussy'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Stefan' and the last name 'Hussy' clearly distinguishable.

Dr. Stefan Hussy
Hauptgeschäftsführer der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung

Überwachung und Beratung im Wandel – die Zukunft hat bereits begonnen

Key Facts

- Überwachung und Beratung sind seit jeher Markenkern der Unfallversicherungsträger
- Die vom Vorstand der DGUV im Jahr 2020 verabschiedete Position „Überwachung und Beratung im Wandel“ trägt den aktuellen politischen und technologischen Entwicklungen Rechnung
- Über den Stand der Umsetzung des Vorstandsbeschlusses, die aktuelle Entwicklung und die Zukunft der Überwachung und Beratung wird berichtet

Autorin/Autoren

- Dr. Udo Schöpf
- Isabel Nöthen-Garunja
- Dr. Roland Portuné
- Dr. Heinz Schmid

Überwachung und Beratung sind wesentliche Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger. Sie werden ständig weiterentwickelt. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die verschiedenen Anknüpfungspunkte dieser Präventionsleistungen, die in den Einzelbeiträgen des Themenschwerpunkts „Überwachung und Beratung“ erläutert werden.

Überwachung und Beratung sind die wesentlichen Kernkompetenzen der Unfallversicherungsträger. Sie werden je nach Bedarf von weiteren Präventionsleistungen flankiert.

Durch den umfassenden gesetzlichen Auftrag der gesetzlichen Unfallversicherung erfolgen alle Leistungen der Prävention, der Rehabilitation und der Entschädigung „aus einer Hand“. Die Vernetzung verschiedener Bereiche innerhalb des Unfallversicherungsträgers ermöglicht es, statistische Kennzahlen, zum Beispiel zu Entschädigungsleistungen oder über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen, zusammenzuführen und dadurch Hinweise zu branchen- und betriebsspezifischen Gefährdungsschwerpunkten zu erhalten.

„Durch den umfassenden gesetzlichen Auftrag der gesetzlichen Unfallversicherung erfolgen alle Leistungen der Prävention, der Rehabilitation und der Entschädigung ‚aus einer Hand‘.“

Damit lässt sich eine bedarfs- und risikoorientierte Überwachung realisieren. Besichtigungen in Bereichen mit einem besonders hohen Risiko für die Versicherten am Arbeitsplatz und einem großen Beratungsbedarf können priorisiert und die Frequenz der Besichtigungen entsprechend angepasst werden. Die Wirksamkeit der Überwachung und Beratung wird damit erhöht.

Die folgenden Beiträge dieses Schwerpunktthemas geben einen Einblick in die vielschichtige Arbeitsweise der Prävention der gesetzlichen Unfallversicherung, die auf der Basis der zehn Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger unterschiedliche Anknüpfungspunkte nutzt, um die Sicherheit und Gesundheit



Die Vernetzung verschiedener Bereiche innerhalb des Unfallversicherungsträgers ermöglicht es, statistische Kennzahlen, zum Beispiel zu Entschädigungsleistungen oder über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen, zusammenzuführen und dadurch Hinweise zu branchen- und betriebsspezifischen Gefährdungsschwerpunkten zu erhalten.“

der Beschäftigten auch in der Zukunft zu gewährleisten.

Zu Beginn dieses Schwerpunkts gehen Bernhard Arenz, Isabel Dienstbühl und Dr. Klaus Schäfer in einer Bestandsaufnahme zu Überwachung und Beratung der Frage nach, wie die Aufsicht zukünftig ausgerichtet werden kann, um vorhandene Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.

Dr. Torsten Kunz schlägt mit dem Dualismus im Arbeitsschutz den Bogen zu den staatlichen Aufsichtsbehörden und führt eine Vielzahl an Fakten zusammen, die zeigen, dass sich die komplementäre Arbeitsweise der beiden Akteure für Sicherheit und Gesundheit bewährt hat.

Welche Unterschiede zwischen Betriebsbesichtigungen mit Systembewertung sowie Besichtigungen mit Bewertung betrieblicher Arbeitsschutzprozesse bestehen, beschreiben Sabine Ernst, Dirk Römer und Dr. Christoph Heidrich. In ihrem Plädoyer sprechen sie sich für eine praxisnahe und effiziente Überwachung aus.

Wie Präventionssteuerung einschließlich risikoorientierter Überwachung in der Praxis funktioniert und damit die Wirksamkeit der Überwachung erhöht, zeigen Andreas Büsse und Bastian Fochmann mit ihrem Beitrag.

Unter der Überschrift „Wir besichtigen auch unangekündigt!“ stellt Bernd Merz klar, dass unangekündigtes Vorgehen zum Schutz von Leben und Gesundheit im Baubereich unverzichtbar ist.

Anordnungen, Zwangs- und Bußgeld sind wichtige Instrumente, ohne die die Überwachung durch Aufsichtspersonen ein stumpfes Schwert bliebe. Ursula Behrendsen et al. gehen in diesem Zusammenhang auch auf die Entwicklung von zwei Handlungshilfen zur Harmonisierung des Zwangs- und Bußgeldverfahrens ein.

Dirk Gerten und Dirk Flesch beschreiben die hohen Anforderungen und Kompetenzen, die Aufsichtspersonen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zwingend mitbringen müssen, um den vielfältigen und komplexen

Herausforderungen, die mit ihrer Rolle verknüpft sind, gerecht werden zu können.

Am Beispiel einer Kindertageseinrichtung zeigt Annette Michler-Hanneken, wie ein wirksames Zusammenspiel zwischen der Überwachung und Beratung mit weiteren Präventionsleistungen zu mehr Sicherheit und Gesundheit beitragen.

Dr. Katharina Gangl spricht in einem Interview darüber, inwieweit die Ergebnisse ihrer Compliance-Forschung bei Steuerbehörden auf regelkonformes Verhalten der Betriebe in Sachen Sicherheit und Gesundheit übertragbar sind.

Unter der Überschrift „Blick zurück nach vorn“ fasst Dr. Heinz Schmid die Bedeutung der Überwachung und Beratung für die Unfallversicherungsträger zusammen und weist auf künftige Herausforderungen für die Prävention hin. ➤

Wege zu nachhaltiger Aufsicht und Beratung

Key Facts

- Eine flächendeckende Kontrolldichte bei der Überwachung von Betrieben ist ein nicht erreichbares Ziel
- Die Compliance im Arbeitsschutz ist abhängig davon, ob Betriebe die Sinnhaftigkeit der gesetzlichen Anforderungen erkennen und verstehen
- Der Wirkungsgrad von Betriebsbesichtigungen lässt sich durch risikoorientierte Ansätze, intelligente Außendienstanwendungen und flankierenden Einsatz weiterer Präventionsleistungen steigern

Autorin und Autoren

- Bernhard Arenz
- Isabel Dienstbühl
- Klaus Schäfer

Inwiefern ein Betrieb die Regeln des Arbeitsschutzes verstanden und angemessen umgesetzt hat, sich somit durch Compliance gegenüber Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit auszeichnet, zeigt sich oft erst beim Besuch der Aufsichtspersonen. Wie kann das Aufsichtshandeln optimiert und zukunftsorientiert ausgerichtet werden, um Ressourcen optimal einzusetzen?

In Deutschland gab es im Dezember 2022 rund 3,4 Millionen Unternehmen.^[1] Mit knapp 2,5 Millionen zählte 2020 die überwiegende Mehrheit der Unternehmen zu den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).^[2] Sie beschäftigen circa 55 Prozent der Erwerbstätigen.^[3] Gerade im Bereich der Kleinbetriebe sind beispielsweise in den Sektoren der Dienstleistungen, des Handels und des Gastgewerbes hohe Fluktuationen zu beobachten. Im Jahr 2021 wurden in Deutschland mehr als 700.000 neue Gewerbebeanmeldungen registriert, wobei nicht alle über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen.^[4] Dennoch handelt es sich in großer Zahl um „Novizen und Novizinnen im Arbeitsschutz“, die die Landschaft der Unternehmen in Deutschland bereichern.

Alle Unternehmen unterliegen – nicht nur im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – einem komplexen Regelwerk, das gelesen, verstanden, angewendet und angemessen dokumentiert werden muss. Dass dies in der überwiegenden Zahl der Unternehmen nicht zufriedenstellend gelingt, zeigt sich in systematischen Evaluationen, wie beispielsweise im Bereich der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutz-

strategie (GDA). Aufsichtsbehörden, Politik und Wissenschaft beschäftigen sich daher vermehrt mit dem Konstrukt der Compliance, also der Fragestellung, wie die Rechtstreue und die Regelkonformität in den Unternehmen gesteigert sowie die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten verbessert werden können. Eine wichtige Rolle spielt hierbei das Aufsichtshandeln durch Beamtinnen und Beamte der staatlichen Aufsichtsbehörden und Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger. Hierbei zeigt sich vor Ort, ob vorgenommene Dokumentationen lediglich Papier-tiger und die erforderlichen Maßnahmen nicht umgesetzt sind oder auch, ob erforderliche Maßnahmen zwar umgesetzt, aber nicht ausreichend dokumentiert sind. Ziel einer effektiven Überwachung – angekündigt oder unangekündigt – ist daher nicht das alleinige Überprüfen von Papieren, sondern deren betriebliche Umsetzung im Unternehmen, insbesondere durch Gespräche mit den Menschen an ihren jeweiligen Arbeitsplätzen.

Die Personalressourcen der Aufsichtsbehörden sind nicht für eine flächendeckende Besichtigung in Deutschland ausgelegt. Überwachung und Beratung müssen daher

fokussiert und effizient gestaltet sein. Daraus ergeben sich nachfolgende Fragestellungen:

- Wie muss das Aufsichtshandeln gestaltet sein, um einen nachhaltigen Effekt für die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten entfalten zu können?
- Wie können die begrenzten Ressourcen in den Aufsichtsdiensten zielgerichtet eingesetzt werden?
- Wie kann der „Boden bereitet“ werden für den Besuch der Aufsichtsperson? Welche flankierenden Maßnahmen sind denkbar?

Nachhaltiges Aufsichtshandeln

Veränderungen im betrieblichen Arbeitsschutz werden in unterschiedlichen Situationen erforderlich, beispielsweise bei neuen Arbeitsstätten oder -verfahren, nach einem Arbeitsunfall oder als Folge von konsequentem Aufsichtshandeln. Letzteres wird ausgelöst durch die gezielte Besichtigung von gemäß Kennzahlenauswertung auffälligen „Risikobetrieben“ oder zufällig ausgewählten beziehungsweise angetroffenen Unternehmen.



Die Personalressourcen der Aufsichtsbehörden sind nicht für eine flächendeckende Besichtigung in Deutschland ausgelegt. Überwachung und Beratung müssen daher fokussiert und effizient gestaltet sein.“

Gerade im Fall instationärer Fertigungsstätten, wie zum Beispiel Bau- und Montagestellen, trifft man häufig auf Beschäftigte unterschiedlicher Unternehmen, die es spontan zu überwachen und zu beraten gilt. Vor diesem Hintergrund sind sowohl Prozesskontrollen als auch komplette Systemkontrollen in „auffälligen“ Unternehmen als parallel durchzuführende Überwachungsansätze durchaus sinnvoll. In beiden Fällen kann es zu Widerständen in den Unternehmen bei der Umsetzung erforderlicher Änderungen kommen, da bisher Geleistetes infrage gestellt wird und Menschen ihr gewohntes Verhalten ungern ändern.

Damit nun Veränderungen im Arbeitsschutz als Ergebnis von Prozess- oder Systemkontrollen angegangen werden, bedarf es einer ausreichenden Motivation bei den Beteiligten. Gegebenenfalls muss diese Motivation auch durch konsequente Anwendung erforderlicher Revisionsmittel – wie Beratung, Besichtigungsbericht, Anordnung, Bußgeldverfahren – ausgelöst werden. Unabhängig davon, ob das betriebliche Changemanagement durch äußere Anreize, wie Belohnung, Anerkennung oder Sanktionsvermeidung, oder durch Einsicht initiiert wird, gilt es, die folgenden Phasen im Unternehmen zu durchlaufen: Analyse, Planung, Coaching, Umsetzung und Kontrolle. Hierbei beraten die Auf-

sichtspersonen der Unfallversicherungsträger vor Ort, vereinbaren dabei aber auch verbindliche Ziele mit den Verantwortlichen im Betrieb.

Ein Nachteil von extrinsischer Motivation kann deren kurze Dauer sein. Wenn Unternehmen den Arbeitsschutz nur ernst nehmen und entsprechend handeln, weil sie ausschließlich durch äußere Anreize motiviert sind, dann fehlen Einsicht und Begeisterung. Extrinsische Motivation ist gut, wenn etwas dringend oder einmalig gemacht werden muss, beispielsweise zur Gefahrenabwehr, aber nicht, wenn sich eine ähnliche Situation regelmäßig ergibt. Derart motivierte Unternehmen bedürfen der ständigen Überwachung inklusive Beratung und gegebenenfalls Sanktionen, was zu erheblichem Aufwand beim Aufsichtshandeln führt.

Intrinsisch motivierte Menschen hingegen wollen die Sache von sich heraus tun und diese beherrschen. Daher sind Beratung, Qualifizierung und Kommunikation unverändert wichtige Präventionsleistungen, um die Beteiligten zu unterstützen und zu überzeugen, dass Arbeitsschutz sinnvoll, interessant und lohnend ist.

Nachhaltiges Aufsichtshandeln holt Unternehmen mit ihren Beschäftigten dort ab, wo sie stehen. Sind sie statistisch auffällig,

werden sie in Sachen Arbeitsschutz gezielt überwacht und beraten. Sind sie vor Ort auffällig, orientieren sich Beratung und Überwachung an betrieblichen Eigenarten und der vor Ort angetroffenen Situation. Sofern es Defizite im Arbeitsschutz gibt, kommt es in beiden Fällen auf die individuelle Motivation zur Verhaltensänderung im Arbeitsschutz an: Beratung mit und ohne konsequenten Einsatz der Revisionsmittel. Sofern nicht von einer anhaltenden Änderung ausgegangen werden kann, bedarf es weiterer Maßnahmen, um zunächst Einsicht aufgrund äußerer Antriebe zu erreichen. Entscheidend ist eine entsprechend hohe Kontrolldichte sowohl bei Risikobetrieben als auch bei zufällig angetroffenen Betrieben. Ziel eines ganzheitlichen und nachhaltigen Aufsichtshandelns ist aber immer die Vision Zero. Dieser Weg führt über echte Einsicht bei den Beteiligten.

Möglichkeiten der Ressourcenoptimierung

Die Ressourcenoptimierung kann an der Auswahl der zu überwachenden Unternehmen, den vor Ort anzusprechenden Themen und der Qualität digitaler Außendienstanwendungen ansetzen.

Es liegt auf der Hand, im Bereich der Unfallversicherung das Unfall- und Berufs-



Die angewandten Verfahren berücksichtigen alle vorhandenen Informationen ebenso wie branchenspezifische Besonderheiten, aber auch von den jeweiligen Unternehmen bereits genutzte Präventionsangebote.“

krankheitsgeschehen als Indikator für die Überwachungsfrequenz zu nutzen. Das bedeutet, Unternehmen mit hohen Unfallzahlen werden häufiger überwacht und beraten als Unternehmen mit geringeren Unfallzahlen. Aufgrund des vorhandenen Wissens um das Unfallgeschehen ist dies möglich und wird von den Unfallversicherungsträgern umgesetzt. Die angewandten Verfahren berücksichtigen alle vorhandenen Informationen ebenso wie branchenspezifische Besonderheiten, aber auch von den jeweiligen Unternehmen bereits genutzte Präventionsangebote.

Bei Betriebskontakten sollte der Schwerpunkt darauf liegen, auch immer die relevanten Gefahren anzusprechen und die Unternehmen diesbezüglich wiederkehrend zu sensibilisieren. In vielen Unternehmen sind die Gefahren für tödliche und schwere Unfälle aufgrund fehlender eigener Erfahrungen eher nicht bekannt.

In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Insbesondere in Klein- und Kleinstunternehmen muss bei ersten Kontakten die Fokussierung auf „wesentliche“ Aspekte von Sicherheit und Gesundheit gelegt werden. In diesen Fällen führen unter Umständen nicht 30 Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit zum gewünschten Erfolg. Aber vielleicht schaf-

fen es die wichtigsten drei Vorschläge für die wesentlichsten Maßnahmen, dass die Verantwortlichen im Nachgang zur Begehung und zum Gespräch vor Ort von sich heraus agieren und sich den Themen von Sicherheit und Gesundheit verstärkt und zielgerichtet annehmen.

Wie kann der Boden bereitet werden?

Intrinsische und extrinsische Motivation spielen nicht nur in den Betrieben eine wesentliche Rolle, sondern auch bei den Beschäftigten der Aufsichtsbehörden. Es handelt sich hierbei um hoch spezialisierte Expertinnen und Experten, deren Ziel die Implementierung nachhaltiger Strukturen für Sicherheit und Gesundheit in den Betrieben ist. Kurz gefasste Soll-Ist-Vergleiche ohne strategische Weiterentwicklungen liegen nicht in der „DNA“ des Aufsichtshandelns.

In der Realität treffen Aufsichtspersonen, vor allem bei Neugründungen und KMU, auf Unternehmen und Beschäftigte, die bei der Priorisierung der administrativen Anforderungen den Arbeitsschutz sehr weit unten ansiedeln. Formulierten Besichtigungsquoten lassen Mehrfachbesuche in einem Betrieb eher zur Ausnahme werden. Wie kann der Besuch der Aufsichtspersonen optimal vor- und nachbereitet werden,

um eine optimale Wirkung zu erzielen? Die Unfallversicherungsträger haben im Portfolio ihrer gesetzlichen Aufgaben nach dem Siebten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII) ergänzend zum Aufsichtshandeln Präventionsleistungen, die hierbei flankierend zum Einsatz kommen. Diese werden in weiteren Beiträgen dieser Ausgabe gesondert betrachtet.

Neben einer intelligenten Anwendung im Außendienst, die den Aufsichtspersonen die Möglichkeit gibt, sich auf deren Kernaufgaben zu konzentrieren, sind weitere Unterstützungsprozesse denkbar. Speziell auf den Prozess des Aufsichtshandelns blickend wäre es zielführend, ergänzendes Verwaltungshandeln zu erproben und auf seine Wirksamkeit hin zu evaluieren.

Wie könnte eine schriftliche Ankündigung einer Betriebsbesichtigung gestaltet sein, welche Unterlagen könnten vorab zugesendet oder zu diesem Termin vorgelegt werden? Wäre eine Nachverfolgung nicht bußgeldrelevanter, aber dennoch relevanter Themen der Besichtigung denkbar und wirkungsvoll? Wie gelingt es, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie die Beschäftigten für Sicherheit und Gesundheit zu gewinnen? Welche Maßnahmen können helfen, die extrinsische Motivation in eine intrinsische zu überführen? Welche Rolle spielt der Kontakt vor Ort im Vergleich zu



Bei Betriebskontakten sollte der Schwerpunkt darauf liegen, auch immer die relevanten Gefahren anzusprechen und die Unternehmen diesbezüglich wiederkehrend zu sensibilisieren.“

fernmündlichen oder schriftlichen Kontakten? Müssen digitale Angebote erweitert oder ergänzt werden? Was kommt hierfür maßgeblich in Betracht?

All diese Fragen gilt es anzugehen, um die Überwachung und Beratung effizienter und nachhaltiger zu gestalten und um das Arbeitsschutzniveau anzuheben – um dem Ziel der Vision Zero sukzessive näher zu kommen.

Zusammenfassung

Die große Zahl an Unternehmen, verschärft durch eine in vielen Branchen beobachtbare hohe Fluktuation der Unternehmensleitungen, schließt ein flächendeckendes Aufsichtshandeln in regelmäßigen Zeitabständen aus. Daher kann ein effizientes Aufsichtshandeln nur erreicht werden, wenn das Aufsichtspersonal bei administrativen Aufgaben entlastet und die Auswahl der zu besichtigenden Unternehmen sich an Kriterien der Priorisierung orientiert. Als wichtige Instrumente dienen hierbei digitale Außendienstanwendungen, die Kennzahlen zu fundierten Risikoprognosen beinhalten und Verwaltungsprozesse automatisiert anstoßen und verfolgen. Nicht nur die Zahl der Besichtigungen darf als Maßstab dienen, vielmehr ist die Qualität und Nachhaltigkeit dieser Kontrollen vor Ort die zentrale Kompetenz der Unfallversicherungsträger.

Um diese Qualität zu erhalten, ist gerade vor dem Hintergrund des Wandels der Arbeit die Kompetenz des Aufsichtspersonals von zentraler Bedeutung. Hierzu zählt neben fundierten Fach- und Branchenkenntnissen ebenso die Fähigkeit, Unternehmen von der Sinnhaftigkeit und dem Nutzen präventiver Maßnahmen zu überzeugen. Die Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger leisten hiermit ihren Beitrag zu nachhaltigen Strukturen in den Unternehmen. Sie kennen jedoch auch die Grenzen der Beratung und leiten entsprechendes Verwaltungshandeln konsequent ein.

Das Aufsichtshandeln verstärkt seine Wirkung durch den Einfluss der weiteren Präventionsleistungen. Beispielsweise wird durch die Qualifizierung oder die Zurverfügungstellung zielgruppengerechter Handlungshilfen das Wissen in den Betrieben aufgebaut und umsetzbar gestaltet. Inwieweit flankierende Maßnahmen rund um den Betriebsbesuch die Compliance in den Betrieben unterstützen können, stellt ein Forschungsgebiet dar, das im Rahmen von Felduntersuchungen zukünftig verstärkt bearbeitet werden könnte und auch sollte. ➔

Fußnoten

- [1] Statistisches Bundesamt: Anzahl der Unternehmen in Deutschland, www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Unternehmensregister/Tabellen/unternehmen-beschaeftigte-umsatz-wz08.html (abgerufen am 27.01.2023)
- [2] Statistisches Bundesamt: Merkmale von kleinen und mittleren Unternehmen 2020 nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen, www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Kleine-Unternehmen-Mittlere-Unternehmen/Tabellen/kmu-ergebnisse.xls.html (abgerufen am 27.01.2023)
- [3] Statistisches Bundesamt: Wirtschaftsabschnitte insgesamt für das Jahr 2020, www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Kleine-Unternehmen-Mittlere-Unternehmen/Tabellen/wirtschaftsabschnitte-insgesamt.html?nn=208440 (abgerufen am 27.01.2023)
- [4] Statistisches Bundesamt: Anzahl der Gewerbeanmeldungen in Deutschland nach Art der Anmeldung, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/152542/umfrage/gewerbeanmeldungen-2009/#:~:text=Im%20Jahr%202021%20wurden%20in,Anzahl%20der%20Gewerbeabmeldungen%20in%20Deutschland> (abgerufen am 27.01.2023)

Überwachung ist nicht gleich Überwachung

Key Facts

- Die parallele Existenz der gesetzlichen Unfallversicherung und des staatlichen Arbeitsschutzes (Dualismus im Arbeitsschutz) besteht seit Ende des 19. Jahrhunderts
- Immer wieder wurde der Dualismus infrage gestellt. Er ging aus diesen politischen Diskussionen aber stets gestärkt hervor
- Zuletzt bei der Bewältigung der Corona-Pandemie wurden die Stärken der komplementären Zusammenarbeit von Unfallversicherungsträgern und Ländern deutlich

Autor

➔ Dr. Torsten Kunz

Die Rolle der Unfallversicherungsträger in der Prävention und die der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht (ASV) unterscheiden sich stark – auch hinsichtlich Struktur, Ausstattung und Unabhängigkeit vor Einflussnahme. Obwohl die Schnittmenge beider Institutionen selbst bei der Überwachung der Betriebe klein ist, ergänzen sich die Akteure und machen die Überwachung effektiv.

In der Diskussion über die Zusammenarbeit der Unfallversicherungsträger und der staatlichen ASV bei der Überwachung der Betriebe wird immer wieder argumentiert, dass beide Institutionen die Betriebe fast identisch überwachen würden und dadurch die Zusammenführung der Ergebnisse der Überwachung per Datenaustausch und ein Angleichen von Abläufen sinnvoll seien. Hierbei wird allerdings übersehen, dass aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Aufträge das Aufgabenspektrum der beiden Aufsichtsbehörden weitgehend komplementär ist – mit nur sehr geringen Schnittmengen.

Zuständigkeiten

Die Berufsgenossenschaften und Unfallkassen als Unfallversicherungsträger sowie die staatliche ASV sind für die Sicherheit und Gesundheit sehr unterschiedlicher Personenkreise zuständig. So liegt der Schutz von Schülerinnen und Schülern, Kindern in Kitas, Studierenden, ehrenamtlichen Angehörigen von freiwilligen Feuerwehren und Rettungsdiensten, Blutspenderinnen und Blutspendern, Unfallhelferinnen und Unfallhelfern, Teilnehmenden an Arbeitsfördermaßnahmen und

Lernenden, häuslich Pflegenden und vielen anderen Personengruppen allein bei den Unfallversicherungsträgern. Auf der anderen Seite stehen Beamtinnen und Beamte sowie Unternehmerinnen und Unternehmer (sofern nicht per Satzung oder freiwillig Mitglied der Unfallversicherungsträger) nicht unter dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung – um ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit kümmern sich die ASV allein. So liegt nur in circa der Hälfte der Fälle, in denen der Schutz einer Personengruppe bei Arbeit, Ausbildung oder sonstiger Tätigkeit überwacht werden muss, eine gemeinsame Zuständigkeit vor. Hinzu kommt, dass sich die ASV zusätzlich und exklusiv auch um den Schutz der Allgemeinbevölkerung kümmern sowie um den Schutz der oben genannten Gruppen in deren Freizeit. So überwacht die ASV hier gefährliche Anlagen, Aufzüge und auch Produkte des täglichen Lebens auf deren (Funktions-) Sicherheit.

Aufgaben

Weiterhin haben sowohl die Unfallversicherungsträger als auch die ASV auf der Basis ihres gesetzlichen Auftrags zahlreiche Auf-

gaben zum Schutz von Personen auch jenseits von Überwachung und Beratung hinsichtlich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Ausbildung zu erledigen: So ist die ASV – mit unterschiedlichen Prozentanteilen in den einzelnen Ländern – auch zuständig für die Überwachung der Produktsicherheit, der Sozialvorschriften im Straßenverkehr, des Schutzes der Umwelt mit sehr unterschiedlichen Facetten (Luftreinhaltung, Boden- und Gewässerschutz), des Immissions- und Strahlenschutzes sowie der Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG), des Mutter- und Jugendarbeitsschutzes und weiterer Bereiche des sozialen Arbeitsschutzes. Es verwundert nicht, dass von den 3.199 Personen^[1] (2019) des Aufsichtspersonals der ASV der Länder nur 1.439 mit der Wahrnehmung originärer Arbeitsschutzaufgaben. Dabei handelt es sich um Aufgaben mit der unmittelbaren Zielsetzung, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten, zum Beispiel Überwachung der Vorschriften des Arbeitsschutzgesetzes – den sogenannten A-Aufgaben gemäß Veröffentlichung des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) – beschäftigt waren. Durch die Vorgaben des Arbeitsschutzkontrollgesetzes



Die Berufsgenossenschaften und Unfallkassen als Unfallversicherungsträger sowie die staatliche ASV sind für die Sicherheit und Gesundheit unterschiedlicher Personenkreise zuständig.“

(ArbSchKonG) ist allerdings in den nächsten Jahren ein personeller Ausbau der Aufsichtsdienste zu erwarten.

Aufseiten der Unfallversicherungsträger ist die Überwachung einschließlich anlassbezogener Beratung verknüpft mit den übrigen Präventionsleistungen, die den Berufsgenossenschaften und Unfallkassen im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags „Prävention mit allen geeigneten Mitteln“ zur Verfügung stehen. Dazu zählen Anreizsysteme (§§ 14 und 162 Sozialgesetzbuch [SGB] VII); Beratung (auf Anforderung – § 17 Abs. 1 SGB VII); betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung (Arbeits-sicherheitsgesetz [ASiG], Arbeitsschutz-gesetz [ArbSchG] und § 24 SGB VII); Er-mittlung (§ 19 Abs. 2 SGB VII); Forschung, Entwicklung und Modellprojekte (§ 1, § 9 Abs. 8 und § 14 SGB VII); Information, Kom-munikation und Präventionskampagnen (§ 14 SGB VII); Prüfung/Zertifizierung (§ 14 SGB VII, §§ 20 bis 23 Produktsicherheits-gesetz [ProdSG]), Qualifizierung (§ 14, § 17 und § 23 SGB VII) sowie Vorschriften- und Regelwerk (§§ 17, 18, 19 und 209 SGB VII – siehe Präventionsleistungen der Unfallver-sicherungsträger, 2019).

Weiterhin arbeiten die Präventionsdien-ste eng mit den Bereichen Rehabilitation, Berufskrankheiten, Mitglieder und Beitrag sowie Regress zusammen und unterstützen diese bei deren gesetzlichen Aufgaben – etwa der Ermittlung der arbeitstechni-schen Voraussetzungen in Berufskrank-heitenverfahren oder der Durchführung von Regressverfahren. Schließlich ergibt

sich aus dem Präventionsgesetz (PrävG) die Notwendigkeit, bei den Themen Be-triebliche Gesundheitsförderung (BGF), Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) und Betriebliches Gesundheitsma-nagement (BGM) mit weiteren Soziallei-stungsträgern zusammenzuarbeiten und auf deren gesetzliche Leistungen hinzuweisen. Auch sind die Unfallversicherungsträger gemäß SGB VII für die Organisation einer wirksamen Ersten Hilfe in den Betrieben zuständig und lassen hier Ersthelfer und Ersthelferinnen qualifizieren. Aus der Viel-falt der gesetzlichen Aufgaben folgt, dass von den 5.485 Personen^[2] der Präventions-abteilungen der Unfallversicherungsträger nur 2.614 als Aufsichtspersonen und wei-teres Personal im Außendienst arbeiten, aber 2.871 als wissenschaftliche Fachkräf-te, Dozierende, Mitarbeitende von Fachbe-reichen und Sachgebieten sowie Personal im Innendienst.

Schnittmengen zwischen der Arbeit von Unfallversicherungsträgern und staatlicher ASV gibt es somit in vier Bereichen:

- Ermittlungen zu Unfällen: Eine enge Zusammenarbeit zwischen Unfall-versicherungsträgern und ASV gibt es traditionell bei der Ermittlung der Ursachen schwerer und tödlicher Unfälle. Im Regelfall sind bei den Unfalluntersuchungen vor Ort beide Seiten beteiligt. Die Aufsichtsdienste informieren sich hier gegenseitig und tauschen Informationen aus.
- Erarbeitung von Vorschriften und Regeln: Durch die Beteiligung der

Länder an Fachbereichen und Sach-gebieten der DGUV und der Beteili-gung der Unfallversicherungsträger an den staatlichen Ausschüssen zur Erarbeitung von Verordnungen und Regeln sind eine Zusammenarbeit und ein gegenseitiges Einbringen von Erfahrungen in das Vorschriften- und Regelwerk beider Seiten gewähr-leistet.

- Produktsicherheit: Auch wenn die Überwachung der Produktsicherheit primär eine staatliche Aufgabe ist, sind die Unfallversicherungsträger und ihre Institute hier nicht untätig. Dadurch ergeben sich Schnittmen-gen und eine Zusammenarbeit bei der Prüfung und Zertifizierung von Produkten und Dienstleistungen – insbesondere bei der Durchführung von Produktprüfungen und -zerti-fizierungen, der Durchführung von Auditierungen und Zertifizierung von Managementsystemen und der Durchführung von Personenzertifizie-rungen.
- Überwachung der Betriebe – siehe dazu den folgenden Abschnitt.

Unterschiede bei der Überwachung selbst

Auch wenn die Überwachung einschließ-lich anlassbezogener Beratung angesichts der bereits genannten weiteren Aufgaben und Zuständigkeiten quantitativ nur ei-nen vergleichsweise kleinen Teilbereich der Tätigkeit der Aufsichtsdienste aus-machen, gibt es auf den ersten Blick hier

eine deutliche Schnittmenge der Aufgaben von Unfallversicherungsträgern und ASV. Betrachtet man aber diesen Schnittbereich genauer, stellt man fest, dass es selbst hier bei den „Kernprozessen“ deutliche Unterschiede in Auftrag und Herangehensweise gibt:

- **Gesetzlicher Auftrag:** Auftrag der staatlichen ASV ist die „Beratung/Überwachung der Einhaltung der staatlichen Vorschriften“. Die gefundenen Verstöße gegen Vorschriften werden dann beanstandet und über

Anordnungen, Verwarnungen, Bußgeldbescheide oder Strafanzeigen wird ein gesetzeskonformer Zustand hergestellt.

Bei den Unfallversicherungsträgern ist die Überwachung hingegen ein wichtiges Mittel unter mehreren („Prävention mit allen geeigneten Mitteln“) zur Prävention von Unfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren. Die Aufsichtspersonen verknüpfen somit auch im Rahmen von Betriebsbesichtigungen die Überwachungstätigkeit

mit den anderen genannten Präventionsleistungen. Dies hat zum Ziel, einen Zustand herzustellen, in dem sich keine Versicherungsfälle ereignen (können). Nicht immer ist dabei die pure Einhaltung der Vorschriften ausreichend: Teilweise muss der Unternehmer beziehungsweise die Unternehmerin für einen vollen Schutz über diese hinausgehen und kann dazu informiert und motiviert werden.

- **Auswahl der zu besichtigenden Betriebe:** Den Unfallversicherungs-



Quelle: Dr. Torsten Kunz, Unfallkasse Hessen (UKH)

Abbildung 1: Übersicht der Aufgaben. Die komplementären (weißen) Bereiche sind deutlich umfangreicher als die blau gekennzeichneten Schnittstellen.



Bei den ASV der Länder sind die Vorgaben oft in Schwerpunktprogrammen niedergelegt. Vergleichbare Schwerpunktbildungen – oft festgehalten in Programmen, Leitbildern oder Kampagnen – gibt es auch aufseiten der Unfallversicherungsträger.“

trägern stehen zur risikobasierten Auswahl der zu besichtigenden Betriebe betriebsbezogene Unfalldaten zur Verfügung. Es ist somit möglich, Betriebe oder auch Tätigkeiten mit hoher Unfallbelastung zu identifizieren und zu besichtigen/überwachen. Diese Zahlen stehen der staatlichen ASV nicht oder nur unvollständig zur Verfügung. Hier werden Besichtigungsschwerpunkte zentral auf Landesebene festgelegt – etwa bei erfahrungsgemäß riskanten Arbeitsbereichen oder auch auf der Basis politischer Vorgaben (Arbeitsschwerpunkte der Sozialministerien).

- **Aktive/passive Besichtigungen:** Sowohl bei den Unfallversicherungsträgern als auch bei der staatlichen ASV gibt es eine aktive Auswahl des Betriebs durch den Aufsichtsdienst sowie reaktive Überwachungen, bedingt durch von außen an den Aufsichtsdienst herangetragene Ereignisse, zum Beispiel Unfälle, Anfragen oder Beschwerden. Bei der staatlichen ASV liegt inzwischen der Anteil der aktiven Überwachungen (eigene Initiative) an den 151.096 Besichtigungen im Jahr 2019^[3] unter dem der reaktiven (Beschwerden, Unfälle, Anfragen).^[4] Bei den Unfallversicherungsträgern kommen zu 514.159 Besichtigungen noch 679.706 telefonische und schriftliche Beratungen auf Initiative der Unter-

nehmerin oder des Unternehmers/der oder des Versicherten hinzu.^[5]

Somit kann man davon ausgehen, dass auch bei den Unfallversicherungsträgern die reaktiven Überwachungen zahlenmäßig den aktiven zumindest entsprechen. Auch die reaktiven Überwachungen sind zur Erreichung der gesetzlichen Ziele inhaltlich sinnvoll: Wenden sich Unternehmen wegen eines Arbeitsschutzproblems selbst an die Aufsichtsbehörde und hilft diese ihnen bei der Lösung des Problems, so sind sie eher bereit, auch Forderungen zu Themen zu akzeptieren, die sich im Rahmen der Beratungsgespräche zusätzlich ergeben. Somit ist die („reaktive“) Überwachung als Folge einer Beratung mindestens ebenso wirkungsvoll wie die aktive Überwachung. Auffällig ist allerdings, dass diese fremdbestimmten Kontrollen offensichtlich mehr Zeitaufwand in der Bearbeitung mit sich bringen, da häufig umfangreiche Ermittlungen durchgeführt werden müssen, um die Begründetheit zum Beispiel einer Beschwerde zu überprüfen. Während eine Beamtin beziehungsweise ein Beamter 2007 noch etwa 190 Kontrollen pro Jahr durchführen konnte, ist diese Quote 2012 auf etwa 150 Kontrollen pro Jahr gefallen.

- **Überwachungsgrundlagen:** Die Institutionen der ASV beraten und

überwachen die Einhaltung der staatlichen Vorschriften. Für sie spielen die Vorschriften der Unfallversicherungsträger nur dann eine Rolle, wenn es im staatlichen Recht Regelungslücken gibt, in denen das Recht der Unfallversicherungsträger als Stand der Technik herangezogen werden kann. Die Durchsetzung des staatlichen Rechts ist vergleichsweise einfach, da zum Beispiel auf Bußgeldvorschriften direkt zurückgegriffen werden kann. Die Unfallversicherungsträger überwachen hingegen die Einhaltung beider Rechtsgebiete: die Anforderungen des autonomen Rechts (Unfallverhütungsvorschriften – UVVen) direkt sowie indirekt (über § 2 DGUV Vorschrift 1) auch das staatliche Recht. Durch den Umweg über den § 2 DGUV Vorschrift 1 können die Vorschriften und Sanktionsmöglichkeiten des staatlichen Rechts aber nur indirekt und damit eingeschränkt herangezogen werden.

Strukturen

- Auch hinsichtlich ihrer Strukturen unterscheiden sich Unfallversicherungsträger und staatliche ASV deutlich: Die ASV unterliegen dem Landesrecht, während die Anzahl und Zuständigkeit der Unfallversicherungsträger bundesweit



Sowohl bei den Unfallversicherungsträgern als auch bei der staatlichen ASV gibt es eine aktive Auswahl des Betriebs durch den Aufsichtsdienst sowie reaktive Überwachungen, bedingt durch von außen an den Aufsichtsdienst herangetragene Ereignisse, zum Beispiel Unfälle, Anfragen oder Beschwerden.“

beziehungsweise per Satzung geregelt ist. Daher ist die Struktur der staatlichen Arbeitsschutzverwaltung – je nach Regierung und deren Arbeitsschwerpunkten – vergleichsweise heterogen.^[6] In Baden-Württemberg werden seit 2005 die Aufgaben der Gewerbeaufsicht im Arbeits- und Umweltschutz von den 44 Stadt- und Landkreisen und den vier Regierungspräsidien wahrgenommen.

- In Bayern wurden die sieben Gewerbeaufsichtsämter 2005 an die Regierungen der Bezirke angegliedert.
- In Berlin ist das Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit (LAGetSi) seit 1998 die Aufsichtsbehörde über den Arbeitsschutz in Berliner Betrieben und die Aufsichtsbehörde über die technische Sicherheit von bestimmten Anlagen, Geräten und Produkten.
- In Hessen wurden die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter bereits 1993 aufgelöst und an ihrer Stelle Staatliche Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik errichtet. Diese wurden als Abteilungen (RP Darmstadt: Arbeitsschutz; RP Gießen: Arbeitsschutz und Inneres; RP Kassel: Arbeitsschutz und Soziales) in die drei Regierungspräsidien des Landes eingegliedert und bestehen aus insgesamt sechs Standorten.
- Die Niedersächsische Gewerbeaufsichtsverwaltung nimmt mit ihren

zehn Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern Aufgaben im Arbeits-, Gefahren-, Umwelt- und Verbraucherschutz wahr. Im Rahmen der Auflösung der Bezirksregierungen zum 1. Januar 2005 sind diese Ämter nunmehr direkt dem Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung unterstellt.

- In Nordrhein-Westfalen wurden die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz und die Staatlichen Umweltämter aufgelöst und als Arbeitsschutzdezernate in die fünf Bezirksregierungen eingegliedert.
- In Rheinland-Pfalz werden die Aufgaben der Gewerbeaufsicht durch die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd mit fünf Regionalstellen Gewerbeaufsicht wahrgenommen.
- In Schleswig-Holstein informiert und berät seit 2008 die Staatliche Arbeitsschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord die Betriebe und ihre Beschäftigten bezüglich der Rechtsvorschriften zum Arbeitsschutz und kontrolliert deren Einhaltung. Sie ist als Landesbehörde integriert in eine Unfallkasse.

Eine vergleichbare Heterogenität gibt es aufseiten der Unfallversicherungsträger noch in zwei Bundesländern (Bayern und Niedersachsen), in denen finanzielle

beziehungsweise politische Überlegungen der Landesregierung respektive der Regierungen einzelner Regionen die Bildung einer landeseinheitlichen Unfallkasse verhinderten. Hinzu kommen die Feuerwehrunfallkassen in einigen Bundesländern, die sich ausschließlich um die Zielgruppe der freiwilligen Feuerwehren kümmern. Die übrigen 15 Unfallkassen sowie die neun Berufsgenossenschaften weisen hingegen in ihrer Prävention vergleichbare Strukturen auf.

Personelle und finanzielle Ausstattung

Die beschriebenen sehr unterschiedlichen Strukturen bedingen auch die personelle und finanzielle Ausstattung der Aufsichtsbehörden und den damit verbundenen Output. Hier unterscheiden sich die ASV der Länder und die Unfallversicherungsträger sowohl in den Zahlen als auch der Tendenz stark.^[7]

Es ist erkennbar, dass in einigen Bereichen – etwa der Zahl der durchgeführten Besichtigungen oder der besichtigten Betriebe – die Entwicklung bei Ländern und Unfallversicherungsträgern gegenläufig ist. Da man davon ausgehen kann, dass die äußeren Rahmenbedingungen für beide Beteiligte in der Zeit von 2015 bis 2019 konstant waren, können nur politisch-strategische Vorgaben der politischen Leitungsebene die Tendenzen erklären.

”

Man sollte daher zur Verbesserung des deutschen Arbeitsschutzsystems nicht eine Vereinheitlichung der beiden heterogenen Systeme anstreben, sondern deren komplementäre Stärken noch stärker nutzen – etwa durch die weitere Verbesserung der Zusammenarbeit insbesondere an der Basis.“

Bei den ASV der Länder sind die Vorgaben oft in Schwerpunktprogrammen niedergelegt. Vergleichbare Schwerpunktbildungen – oft festgehalten in Programmen, Leitbildern oder Kampagnen – gibt es auch aufseiten der Unfallversicherungsträger.

Selbstverständlich haben auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen einen Einfluss auf den Output: In der Auswertung der in den Arbeitsschutzbehörden der Länder 2018 durchgeführten Pilotierung des Konzepts einer risikoorientierten Überwachung wird das Nichterreichen der in LASI-

Veröffentlichungen (LV 1) vereinbarten Beschäftigungsquote für aktive, insbesondere risikoorientiert ausgewählte Überwachungen (Zielgröße: Einsatz von 25 Prozent der Nettoarbeitszeit) mit zu geringen Personalressourcen begründet. Die zur Verfügung stehenden Personalressourcen werden in

Quelle: Dr. Torsten Kunz, Unfallkasse Hessen (UKH)

	Länder 2015	Länder 2019	Tendenz	Unfallversicherungsträger 2015	Unfallversicherungsträger 2019	Tendenz
Besichtigungen	242.503	151.096	fallend	490.130	514.159	steigend
Besichtigte Betriebe	99.999	61.864	fallend	236.174	269.792	steigend
Beschäftigte im AS (SuGA 2019; SuGA 2015)/Prävention	4.260 (2014)	4.378	steigend	5.538	5.485	fallend
Aufsichtspersonal mit AS-Aufgaben	1.273 (ohne Bayern und Baden-Württemberg)	1.439 (ohne Baden-Württemberg)	unklar	2.200	2061 (+ 553 Aufsichtshelfer)	fallend
Beanstandungen	417.489	354.660	fallend	1.142.270	1.195.266	steigend
Anordnungen	14.663	10.903	fallend	49.365	20.299	fallend
Bußgeldbescheide	1.898	2.062	steigend	1.752	2.795	steigend
Seminar-teilnehmende	-	-	-	299.017	488.286	steigend
Anzahl Seminare	-	-	-	16.567	53.840	steigend

Abbildung 2: Aus dem Vergleich der Zahlen der Jahre 2015 und 2019 können Tendenzen hinsichtlich des Outputs von ASV und Unfallversicherungsträgern abgelesen werden. Bewusst wurden hier Zahlen aus der Vor-Pandemie-Zeit gewählt, um die Tendenzen nicht durch Pandemieeffekte zu verfälschen.



Mit der Überwachung und Beratung der Betriebe durch zwei Träger mit deutlich anderem Blickwinkel wird sichergestellt, dass wirklich alle Aspekte der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Ausbildung berücksichtigt werden.“

der Mehrzahl der ASV zugunsten reaktiver Maßnahmen (unter anderem Beschwerden, Unfälle) eingesetzt. Die Nichtanwendung der risikoorientierten Betriebsauswahl (RSA) wird zudem mit einer unzureichenden Datenbasis über die im Aufsichtsgebiet vorhandenen Betriebsstätten erklärt.

Dies griff auch der Bericht „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2019“, Seite 29 auf: „In wichtigen Zielstellungen der LV 1 bestehen in den Ländern aber noch erhebliche Defizite. Dies betrifft insbesondere die Erreichung eines Zeitvolumens von 25 Prozent der Nettoarbeitszeit der Arbeitsschutzbehörden für die aktive Überwachung, die über eine risikoorientierte Auswahl der Betriebe erfolgen soll. Der vorgegebene Anteil wird von den meisten Ländern nicht erfüllt. Insbesondere wird das Konzept der risikoorientierten Überwachung in einzelnen Ländern (insgesamt neun) gar nicht umgesetzt, in anderen Ländern nur zum Teil. Lediglich die Länder Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein setzen das Konzept nahezu vollständig um.“

Unabhängigkeit der Überwachung

Im Dresdner Forum Prävention 2022 stellte der Vertreter der Länder in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz die These auf, die Arbeitsschutzbehörden der Länder könnten ihren Überwachungsauftrag unabhängiger wahrnehmen als die Unfallversicherungsträger, da durch deren strukturelle

Nähe zu den Arbeitgeber- und Versicherungsververtretungen eine höhere Abhängigkeit gegeben wäre. Die Unterstellung einer „Überwachung auf Bestellung“ der Unfallversicherungsträger wurde zwar von diesen bereits zurückgewiesen, soll aber in diesem Kontext Anlass sein, sich die Abhängigkeiten beider Seiten grundlegend anzuschauen.

Vergleicht man die Arbeitsschutzsysteme der Länder und der Unfallversicherungsträger, stellt man zunächst einige Gemeinsamkeiten in einem dreistufigen System fest:

- Bei beiden gibt es eine übergeordnete Entscheidungsebene, die mit dem Haushalt und dem Stellenplan der Überwachungsbehörde deren personelle und finanzielle Ausstattung sowie Struktur festlegt und auch Gesetze sowie Vorschriften beschließt. Bei den Ländern sind dies die Landtage und Senate, bei den Unfallversicherungsträgern die Vertreterversammlungen.
- Wichtige fachliche Entscheidungen werden dann aufseiten der Länder in den Regierungen, bei den Unfallversicherungsträgern in den Vorständen getroffen.
- Das Tagesgeschäft führen die Ministerinnen und Minister aufseiten der Länder, die Geschäftsführungen aufseiten der Unfallversicherungsträger – beide mit Unterstützung der für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zuständigen Fachabteilungen.

Die Mechanismen der Entscheidungen in den Gremien unterscheiden sich dabei aber grundsätzlich: Während sich bei den Ländern die politischen Vorstellungen der jeweiligen Regierungspartei(en) in den Landtagen und Regierungen im Regelfall durchsetzen (diese haben die Mehrheit gegenüber der Opposition; relevant sind somit deren aktuelle Parteiprogramme und Koalitionsverträge), herrscht bei den Unfallversicherungsträgern das Konsenssystem vor: Da paritätisch besetzt, müssen sich die Vertretungen der Arbeitgebenden und der Versicherten (im Regelfall die Gewerkschaften) in jeder Einzelfrage auf eine gemeinsame Linie einigen. Kampfabbestimmungen sind daher die Ausnahme, da bereits im Vorfeld klar ist, dass sie in einem Patt enden würden.

Daraus resultiert, dass das konsensorientierte System der gesetzlichen Unfallversicherung nicht weniger unabhängig ist als das politische System der Länder, da letzteres vom Wechsel der regierenden Parteien lebt. Hier ist grundsätzlich der strukturelle Einfluss einer Regierungspartei und ihrer Partikularinteressen für die betreffende Legislaturperiode stärker möglich als bei den Unfallversicherungsträgern, bei denen die Vertreterversammlungen im Regelfall so zusammengesetzt sind, dass alle relevanten Gruppen in den Listen berücksichtigt sind und Partikularinteressen damit neutralisiert werden. Eine Einflussnahme zugunsten eines einzelnen Mitglieds oder einer Gruppe von Mitgliedern ist in den Selbstverwaltungsorganen

der Unfallversicherungsträger kaum denkbar, da die finanziellen Lasten dieser Intervention von der Solidargemeinschaft aller Betriebe getragen werden müssten. Diese würde schon aus einem Eigeninteresse solchen Abweichungen von gemeinschaftlich erstellten Regeln nicht zustimmen.

Auch stehen Regierungen deutlich stärker unter politischem und medialem Druck als die Unfallversicherungsträger. Dies hat zur Folge, dass in parteipolitikhnen Institutionen regionale und politische Überlegungen deutlich stärker Einfluss auf das Tagesgeschäft nehmen können als bei Körperschaften außerhalb der Parteipolitik.

Daher kann die These, das staatliche, politiknahe System der Überwachung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sei dem selbstverwalteten im Hinblick auf die fachliche und strukturelle Unabhängigkeit überlegen, als widerlegt angesehen werden.

Fazit und Ausblick

Auf den ersten Blick scheinen die Arbeitsweisen von Unfallversicherungsträgern und staatlichen ASV identisch – schließlich überwachen, beraten und betreuen sie teilweise die gleichen Betriebe. Betrachtet man aber die gesetzlichen Aufträge und auch die Arbeit in der Realität genauer, so stellt man zunächst fest, dass es eine Fülle von Aufgaben und Zuständigkeiten gibt, in denen sich Unfallversicherungsträger und ASV unterscheiden und damit ergänzen.

Nur bei einem kleinen Teil der Aufgaben von ASV und Unfallversicherungsträgern sind überhaupt Schnittmengen zu identifizieren – insbesondere bei der Überwachung von Betrieben mit Arbeitskräften, Angestellten oder Auszubildenden nach dem Arbeitsschutzgesetz. Aber bereits hier gibt es gravierende Unterschiede beim gesetzlichen Auftrag, der Auswahl der zu besichtigenden Betriebe, der Art der Überwachungsplanung und der Grundlagen der Überwachung. Noch deutlichere Unterschiede gibt es hinsichtlich der Struktur, der Ressourcen, der Unabhängigkeit der

beiden Beteiligten und insbesondere bei der Zahl der Überwachungen.

Somit ist grundsätzlich Überwachung nicht gleich Überwachung – man kann hier eher von komplementären Bereichen sprechen. Mit der Überwachung und Beratung der Betriebe durch zwei Träger mit deutlich anderem Blickwinkel wird sichergestellt, dass wirklich alle Aspekte der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Ausbildung berücksichtigt werden. Daher ignorieren alle Versuche einer Vereinheitlichung der Aufgaben der Unfallversicherungsträger und ASV nicht nur deren rechtliche und fachliche Grundlagen, sie schwächen auch das Gesamtsystem: Die Arbeit mit unterschiedlicher Perspektive ist kein Manko, sondern eine der Stärken des deutschen Systems zur Erhaltung der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.

Aus diesen Gründen sollte man zur Verbesserung des deutschen Arbeitsschutzsystems nicht eine Vereinheitlichung der beiden heterogenen Systeme anstreben, sondern deren komplementäre Stärken noch stärker nutzen – etwa durch die weitere Verbesserung der Zusammenarbeit ins-

besondere an der Basis. So haben die vielfältigen Herausforderungen während der Corona-Pandemie die Stärken der Zusammenarbeit der Unfallversicherungsträger mit Bund und Ländern deutlich werden lassen.

Die Übersicht über die Aufgaben in Abbildung 1 erinnert nicht zufällig an einen Schmetterling, der – wie auch unser duales System – zwei starke, aber unterschiedliche Flügel braucht, um gut voranzukommen. ➔

Fußnoten

- [1] SuGA 2019. Aufgrund der Unregelmäßigkeiten während der Corona-Pandemie mit Lockdowns und Ähnlichem bezieht sich dieser Artikel auf Zahlen und Befunde vor der Corona-Zeit.
- [2] Vgl. SuGA 2019
- [3] SuGA 2018
- [4] Vgl. SuGA 2019, S. 29; sowie SuGA 2018, S. 26
- [5] SuGA 2019, S. 164
- [6] Vgl. www.lasi-info.com, 2023, (abgerufen am 30.03.2023)
- [7] SuGA 2019; SuGA 2015

Literatur

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2015. Unfallverhütungsbericht Arbeit, (SuGA 2015), 2. Auflage, Dortmund, 2016, ➔ www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Suga-2015.html (abgerufen am 30.03.2023).

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2018. Unfallverhütungsbericht Arbeit, (SuGA 2018), 2. Auflage, Dortmund, 2020, ➔ www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Suga-2018.html (abgerufen am 30.03.2023).

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2019. Unfallverhütungsbericht Arbeit, (SuGA 2019), Dortmund, 2020, ➔ www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Suga-2019.html (abgerufen am 30.03.2023).

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV): Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, Berlin, 2019

Quellen zur Struktur der Aufsichtssysteme der Länder (abgerufen am 29.03.2023):
 ➔ www.lubw.baden-wuerttemberg.de; ➔ www.freistaat.bayern.de; ➔ www.berlin.de;
 ➔ www.arbeitswelt.hessen.de; ➔ www.mags.nrw.de; ➔ www.gewerbeaufsicht.niedersachsen.de sowie ➔ www.mastd.rlp.de

Betriebsbesichtigungen der Unfallversicherungsträger: praxisnah und effizient

Key Facts

- Überwachung und Beratung durch die Unfallversicherungsträger erfolgen jeweils auf die Branche und das Unternehmen abgestimmt, mit dem Ziel einer gelebten Kultur von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und in der Bildung
- Die Betriebsbesichtigungsformen sind vielfältig, gleichwertig und handlungsorientiert
- Passgenauigkeit und Methodenvielfalt sichern Wirksamkeit und Nachhaltigkeit

Autorin/Autoren

- **Sabine Ernst**
- **Dr. Christoph Heidrich**
- **Dirk Römer**

Besichtigungen im Rahmen von Überwachung und Beratung durch die Unfallversicherungsträger sind essenziell, um die notwendigen Entwicklungsschritte in den Mitgliedsbetrieben zu fördern. Ihre Praxisnähe erlaubt eine maßgeschneiderte Auswahl der Besichtigungsart.

Die Unfallversicherungsträger setzen ihren gesetzlichen Auftrag, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhindern, mit allen geeigneten Mitteln um. Zentrale Elemente sind hierbei Beratung und Überwachung. Die Überwachung in Form der Betriebsbesichtigungen wird so gestaltet, dass sie einen wichtigen Beitrag zur betrieblichen Entwicklung hin zu mehr Sicherheit und Gesundheit der arbeitenden Menschen leisten kann. Aus diesem Grund ist die Überwachung, die die Standards des Arbeitsschutzes überprüft, unweigerlich mit einer entwicklungsorientierten Beratung verbunden. Diese soll Impulse geben und effektive Veränderungen im Betrieb anstoßen. Klares und konsequentes Handeln geht hierbei einher mit Lösungsorientierung. Grundlage dafür sind Praxisnähe, Partnerschaft auf Augenhöhe, maßgeschneiderte Überwachung und Methodenvielfalt im Kontext der Besichtigungen:

Praxisnähe

Die Beratung der gesetzlichen Unfallversicherung ist gekennzeichnet durch ihre

Branchenkompetenz, die ihren Ursprung in der paritätischen Besetzung der Selbstverwaltung hat: Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Versicherte der verschiedenen Branchen sind aktiv in der gesetzlichen Unfallversicherung beteiligt. Hinzu kommt eine branchenspezifische Expertise der Präventionsdienste. Diese zeigt sich in der Kenntnis der spezifischen Herausforderungen der Branche sowie von deren Struktur und ihren Netzwerken.

Partnerschaft auf Augenhöhe

Defizite benennen heißt nicht belehren. Unfallversicherungsträger beraten und unterstützen die Verantwortlichen im Unternehmen bei deren Beurteilung der Arbeitsbedingungen sowie bei der Auswahl und Umsetzung praxisgerechter, betriebs- und einrichtungsspezifischer Präventionsmaßnahmen. Beratung findet insbesondere vor Ort statt, im persönlichen Kontakt der Aufsichtspersonen sowie der Präventionsfachkräfte mit den Ansprechpersonen in den Betrieben und Bildungseinrichtungen. Damit die Anforderungen des Arbeitsschutzes in bestmöglicher Art und Weise

umgesetzt und gelebt werden, bedarf es der Kenntnisse und Erfahrungen aller Beteiligten. Zu nennen sind vornehmlich Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, Personalvertretungen, Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Arbeitsmediziner und Arbeitsmedizinerinnen, Sicherheitsbeauftragte sowie weitere innerbetriebliche Fachleute. Auch die Beschäftigten tragen häufig dazu bei, Lösungen für betriebliche Herausforderungen zu finden. Ihre betriebliche Perspektive und Expertise in diesem Dialog ernst zu nehmen, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Auch wenn die Aufsicht primär den unterstützenden Austausch im Blick hat, so kann sie – falls erforderlich – ihre Forderungen zum Schutz der Versicherten mit hoheitlichen Mitteln durchsetzen.

Maßgeschneiderte Überwachung

Überwachung ist nicht gleich Überwachung. Besichtigungen der Unfallversicherungsträger sind in Ausgestaltung und Methode sehr vielfältig. Ihre Basis ist zunächst eine Statusfeststellung wie auch der Start eines nachhaltigen Veränderungs-



Damit die Anforderungen des Arbeitsschutzes in bestmöglicher Art und Weise umgesetzt und gelebt werden, bedarf es der Kenntnisse und Erfahrungen aller Beteiligten.“

prozesses. Das Ziel dieses Prozesses ist gelebte Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Auf Basis der Bestandsaufnahme kann der Unfallversicherungsträger einen Weg zur konkreten betrieblichen Weiterentwicklung aufzeigen. Dies gelingt vor allem dann, wenn die Überwachung passgenau und handlungsorientiert ist. Die Expertinnen und Experten der Unfallversicherung stimmen deshalb ihre vielfältige Methodenkompetenz auf die Bedarfe und Erfordernisse des Betriebs ab. Die Mitgliedschaft der Betriebe zu ihrem Unfallversicherungsträger eröffnet zudem die Möglichkeit einer langjährig passgenauen Unterstützung.

Methodenvielfalt im Kontext der Besichtigungen

Es gibt zwei Formen der Besichtigung:

- die Besichtigung mit Systembewertung (BmSys) und
- die Besichtigung mit Bewertung betrieblicher Arbeitsschutzprozesse (BmAP)

Bei den Besichtigungen mit Systembewertung (BmSys) wird die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes und der Prozess der Gefährdungsbeurteilung so umfassend thematisiert und geprüft, dass das Vorliegen oder Nichtvorliegen der grundlegenden Anforderungen gemäß Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) und DGUV Vorschrift 1 beurteilt werden können. Wir sprechen hier von „Besichtigung mit Systembewertung“ (BmSys). Die dafür erforderliche Tiefe der Überwa-

chung ist durch Leitlinien der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) definiert und wird vom Aufsichtspersonal unter Berücksichtigung der Bedingungen vor Ort nach Ermessen umgesetzt. BmSys werden in der Regel auf Initiative der Aufsichtsdienste durchgeführt. Hiervon abzugrenzen sind Besichtigungen mit Bewertung betrieblicher Arbeitsschutzprozesse (BmAP). Unter diesem Oberbegriff werden alle sonstigen Betriebsbesichtigungen subsummiert, die keine vollständige Systembewertung umfassen. Auch in der Mehrzahl dieser sehr unterschiedlichen Besichtigungen finden die GDA-Leitlinien zur Arbeitsschutzorganisation und/oder zur Gefährdungsbeurteilung Berücksichtigung. Hierbei bestimmt sich der Umfang der Prüfung nach dem Bedarf des Einzelfalles. Die Besichtigungen können sowohl aktiv als auch anlassbezogen durchgeführt werden. Aktive Besichtigungen betreffen beispielsweise Überwachungen unselbstständiger Betriebsteile (zum Beispiel Bauhöfe, Lager, Filialen), Besichtigungen von Teilbereichen einer Betriebsstätte oder von mobilen Arbeitsplätzen (auf Baustellen, in land- oder forstwirtschaftlichen Betrieben). Es kann sich aber auch um Folgebesichtigungen zur Überprüfung von Mängelbeseitigungen oder um situativ ausgelöste Besichtigungen handeln.

Reaktive Besichtigungen finden üblicherweise im Zuge von Untersuchungen zu Unfällen oder Berufskrankheiten, Beschwerden, Genehmigungsverfahren, spezifischen Sonderaktionen oder auch Anfragen statt. Hierbei kann es sich um die Klärung ein-

zelner Sachverhalte (zum Beispiel sicherer Einsatz eines bestimmten Arbeitsmittels, Verfahrensüberprüfungen, Geeignetheit der Arbeitsbedingungen für bestimmte Personengruppen) oder um kombinierte Arbeitsschutzthemen (etwa Anlässe und Durchführung von Unterweisungen, Schnittstellen bei mehreren Arbeitgebern oder Arbeitgeberinnen, Explosionsschutz, Erste Hilfe) handeln.

Unfallversicherungsträger und staatliche Arbeitsschutzbehörden informieren sich gegenseitig über stattgefundene Betriebsbesichtigungen. Dieser zweckgebundene Datenaustausch umfasst alle BmSys sowie BmAP, bei denen eine vollständige Überwachung und Bewertung im Hinblick auf die betriebliche Arbeitsschutzorganisation oder die Gefährdungsbeurteilung stattfinden konnte. Bei der Betrachtung der Besichtigungsarten zeigt sich letztlich, dass die Besichtigungsgüte weniger mit der Überwachungstiefe korreliert, als mit der passgenauen Ausrichtung am konkreten Bedarf für die Überwachung und Beratung.

Ausblick

Die Unfallversicherungsträger leisten mit passgenauer Überwachung und Beratung ihren Beitrag für sicheres und gesundes Arbeiten in einer sich verändernden Arbeits- und Bildungswelt. In stetiger Anpassung an den Wandel der Arbeit entwickeln die Unfallversicherungsträger dabei ihr Überwachungs- und Beratungsverständnis kontinuierlich weiter.



Wo das Risiko am höchsten ist, da sind wir vor Ort

Key Facts

- Risikoorientierung ist in der Handlungsweise der Unfallversicherungsträger fest verankert
- Für die Entscheidung, in welchen Betrieben die Berufsgenossenschaft Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM) vor Ort ist, sind Kennzahlen und das umfangreiche (Erfahrungs-)Wissen der Aufsichtspersonen (AP) wichtig
- Künstliche Intelligenz (KI) macht den Einfluss von Kennzahlen für die strategische Planung der Betriebsbesichtigungen transparenter und gewinnt an Bedeutung

Autoren

➤ **Andreas Büsse**

➤ **Bastian Fochmann**

Bei der Überwachung und Beratung von Betrieben gehört die bedarfs- und risikoorientierte Auswahl zu den Grundfesten der Arbeit der Unfallversicherungsträger. Welche Rolle spielt dabei der über die Jahre gesammelte Erfahrungsschatz der Berufsgenossenschaften und wie kann der Einsatz von künstlicher Intelligenz helfen?

Wo das Risiko am höchsten ist, da sind wir vor Ort – nach diesem Grundsatz gestaltet die Berufsgenossenschaft Energie Textil Elektro Medienerzeugnisse (BG ETEM) die Auswahl der Betriebe, die vor Ort besichtigt werden. Erkennbar wird das Risiko durch Kennzahlen auf der Basis des Unfall- und Berufskrankheiten-(BK-)Geschehens und anderer Präventionsdaten.

Die Kenntnis über Risiken ist jedoch nur Mittel zum Zweck: Sie dient der Prävention; letztlich also dem Ableiten von Präventionsmaßnahmen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten. Deswegen kommt der Kenntnis über konkrete Gefährdungsschwerpunkte und über technologische Entwicklungen eine besondere Bedeutung zu – angefangen bei der Industrialisierung bis hin zu den Auswirkungen des Klimawandels sowie über branchentypische Tätigkeiten und Arbeitsplatzgestaltungen. Die Verzahnung von Risikoprognose und (Erfahrungs-)Wissen des Aufsichtspersonals ist dabei besonders Erfolg versprechend.

Risikoorientierung hat Tradition in der Unfallversicherung

Allein der Gefahrtarif und die Beitragsgestaltung sind Ausdruck der Kenntnis über und der Berücksichtigung von branchen- und betriebsspezifischen Besonderheiten. Das Risiko, durch die berufliche Tätigkeit einen Unfall zu erleiden oder beruflich bedingt zu erkranken, spiegelt sich in der Höhe des Beitrags eines Unternehmens wider – aber auch eine besondere Häufigkeit von Versicherungsfällen in einzelnen Betrieben findet Berücksichtigung.

Unfallverhütung als Gemeinschaftsaufgabe

Jeder Unfall und jede Erkrankung bringt menschliches Leid mit sich und wirkt sich auf die betrieblichen Zusammenhänge aus. Daher hat die Unfallversicherung der Verhütung von Unfällen und Berufserkrankungen von Beginn an eine hohe Bedeutung beigemessen. Grundlage der gemeinsamen Bemühungen war und ist ein gleichartiges Umsetzen von Maßnahmen

in allen der Gemeinschaft angehörenden Unternehmen.

Die Erfahrung zeigt, dass dafür ein „Hinschauen“ notwendig ist – eben die Überwachungsaufgabe der Unfallversicherungsträger, die durch die Aufsichtspersonen (AP) bei ihren Betriebsbesichtigungen wahrgenommen wird und sich auch in der Beratung zu geeigneten Maßnahmen bei der sicheren Gestaltung von Maschinen und Arbeitsprozessen äußert.

Der Einsatz der Aufsichtspersonen vor Ort ist dabei in vielfacher Hinsicht sehr wertvoll: Der besichtigte Mitgliedsbetrieb erhält Unterstützung für das Erreichen eines Präventionserfolgs und die BG ETEM gewinnt Erkenntnisse, die für die Allgemeinprävention gewinnbringend eingesetzt werden können. Dabei kann die BG ETEM mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen des Aufsichtspersonals schonend umgehen. Betriebsbesichtigungen als eine der zehn Präventionsleistungen der BG ETEM sollen demnach vor allem dann zum Einsatz



Jeder Unfall und jede Erkrankung bringt menschliches Leid mit sich und wirkt sich auf die betrieblichen Zusammenhänge aus. Daher hat die Unfallversicherung der Verhütung von Unfällen und Berufserkrankungen von Beginn an eine hohe Bedeutung beigemessen.“

kommen, wenn das Risiko des Betriebs als hoch eingeschätzt wird.

Werkzeuge der Aufsichtspersonen

Zur bedarfs- und risikoorientierten Auswahl hat die Aufsichtsperson bei der BG ETEM einen „Werkzeugkasten“ zur Hand, der sich aus unterschiedlichen Elementen zusammensetzt:

- einer internen Handlungsanleitung zur Aufsichtstätigkeit, die auch eine Kriterienliste für die bedarfs- und risikoorientierte Auswahl enthält
- einem digitalen Werkzeug (Datenbank, „BG-MOTIS“), in dem die jeweiligen betriebsbezogenen Kriterien übersichtlich und transparent dargestellt sind: zum Beispiel Gefahrtarif, Eigenbelastung, Unfallgeschehen

Einsatzmöglichkeiten für künstliche Intelligenz

Das Risiko eines Betriebs bezüglich der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit am Unfallgeschehen festzumachen, ist aus der Perspektive der Unfallversicherung naheliegend.

Durchschnittlich geschah im Jahr 2020 in etwa 7,5 Prozent der bei der BG ETEM versicherten Kleinbetriebe (1 bis 10 Vollarbeiter, etwa 125.000 versicherte Betriebe

bei der BG ETEM in dieser Betriebsgröße) mindestens ein Unfall. Aufgrund der Vielzahl an Betrieben, gepaart mit den jeweils verfügbaren Informationen und Kontextfaktoren, besteht für das Aufsichtspersonal die große Herausforderung darin, Betriebe zu identifizieren, die besichtigt werden müssen oder sollen. Algorithmen zur Vorhersage von Schadensereignissen können dazu dienen, einzelne Kennzahlen aus verschiedenen Quellen miteinander in Bezug zu setzen. Das sind vor allem:

- Präventionsdaten (zum Beispiel Berichts-, Seminar- und Unfallverschlüsselungsdaten)
- Mitglieder- und Beitragsdaten (beispielsweise Lohnnachweise) sowie
- Reha-Managementdaten (zum Beispiel AU-Zeiten, Unfallfolgen)

Diese Kennzahlen dienen als Orientierungshilfe für das Aufsichtspersonal, um zu einer Gesamtaussage, zum Beispiel zur Einschätzung einer zukünftigen Unfalltendenz der Betriebe, zu kommen. Damit ist das bisherige händische Zusammenführen und Interpretieren der Kennzahlen für eine Risikoeigenschaft durch das Aufsichtspersonal nicht mehr erforderlich. Der trainierte Algorithmus der BG ETEM lernt auf der Basis von mehr als 100 Merkmalen die Schätzung der Wahrscheinlichkeit für bevorstehende Arbeitsunfälle in den Betrieben bis zehn Vollarbeiter für das Folgejahr. Dabei werden historische Muster und Zusammenhänge gesucht und erkannt, um die Prognosen

abzusichern. Ein besonderer Fokus bei der Modellierung liegt hier auf der Berechnung der Hauptmerkmalswerte, die die Prognose beeinflussen. Diese geben an, in welchem Ausmaß und in welcher Wirkrichtung die Prognose durch die jeweiligen Merkmale beeinflusst wird. Dabei wird auf die Nachvollziehbarkeit der Prognosen in besonderem Maße Wert gelegt. Durch die Darstellung der Hauptmerkmalswerte im digitalen Werkzeug „BG-MOTIS“ ist für das Aufsichtspersonal der BG ETEM transparent, welche Merkmale sich, bezogen auf einen bestimmten Betrieb, unter Anwendung einer mathematischen Methode belastend oder begünstigend für die Prognose ausgewirkt haben. Die Detailansicht der Merkmale dient allerdings nicht zur Ableitung konkreter betriebsbezogener Präventionsmaßnahmen. Diese müssen weiterhin während der Betriebsbesichtigung mit dem (Erfahrungs-)Wissen durch das Aufsichtspersonal erkannt werden.

Fazit

Von Anbeginn der Unfallversicherung an hat die Risikoorientierung eine Rolle gespielt. Über die Jahre wurden die Werkzeuge immer zielgenauer. Gute Beobachtungsgabe und der Blick für die mit technologischen Errungenschaften verbundenen neuen Gefährdungen sind wesentliche Elemente des Präventionserfolgs. Künstliche Intelligenz hilft dem Aufsichtspersonal, die eigenen Ressourcen in der Überwachung und Beratung von Betrieben verantwortungsvoll und sinnstiftend einzusetzen. 

Wir besichtigen auch unangekündigt!

Key Facts

- Unangekündigte Betriebsbesichtigungen sind unverzichtbare Stichproben zum Schutz von Gesundheit und Leben der Beschäftigten
- Eine risikobezogene Überwachung und Beratung machen Sicherheit und Gesundheit wirksamer
- Wenn Leib und Leben von Personen in Gefahr sind, sind auch Erzwingungsmaßnahmen (Anordnungen, Verhängung von Bußgeldern) unvermeidlich

Autor

➔ **Bernd Merz**

Damit betrieblicher Arbeitsschutz gelingt, müssen Haltungen, Werte und Handeln in Übereinstimmung mit anerkannten Arbeitsschutzstandards gebracht werden. Um das Verhalten aller Beteiligten nachhaltig zu verändern und eine Arbeitsschutzkultur in den Betrieben zu fördern, besichtigt und berät die Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft zu allen Fragen des Arbeitsschutzes.

Wer kennt sie nicht, die guten Vorsätze für den nächsten Tag, die nächste Woche oder das neue Jahr? Nicht nur im Privatleben, sondern auch im Arbeitsschutz mangelt es nicht an ehrgeizigen Absichten, die häufig genauso schnell vergessen werden, wie man sie sich vorgenommen hat. Daher stellt sich die Frage, wie man Beteiligte dazu bewegt, das eigene Verhalten dauerhaft zu ändern. Die Antwort klingt einfach: Die Verhaltensänderung muss für die Person plausibel, lohnend und zu bewältigen sein. So wie jeder Mensch einen individuellen Ansatz braucht, braucht auch jedes erfolgreiche Unternehmen eine passende Methode, um wirksam Arbeitsschutz zu etablieren.

Regelbrüche erfordern Konsequenzen

Bei einer Einwohnerzahl von rund 83 Millionen Menschen, von denen circa 63 Millionen bei den Unfallversicherungsträgern gegen die Folgen von Arbeits-, Wege-, Schul- und Schulwegunfällen sowie Berufskrankheiten versichert sind, erscheint der obige Ansatz zur individuellen Verhaltensänderung kaum umsetzbar. Das wird

deutlich, wenn man bewusst einen Betrieb betrachtet, der aus Arbeitsschutzsicht das Worst-Case-Szenario darstellt: In der Phase der Sorg- oder Absichtslosigkeit befindet sich dieses Unternehmen mit seinen Beschäftigten ganz am Anfang der gewollten Verhaltensänderung in Richtung regelkonformen Verhaltens. Es fehlt das Problembewusstsein – den betrieblichen Akteuren und Akteurinnen ist weder klar, was falsch läuft, noch was sich ändern soll. Scheinbar besteht also kein Anlass, irgendetwas zu verändern. Bekommt dieses Unternehmen mit seinen Beschäftigten keine Impulse von außen, besteht die Gefahr, in diesem Verhaltensmuster zu verharren. Erhöhen der Staat oder die Unfallversicherungsträger jedoch den Druck, wird ein bequemes Verharren in der Sorg- beziehungsweise Absichtslosigkeit unmöglich. Wenn Unfallversicherungsträger aus Gründen des Arbeitsschutzes wollen, dass sich das Verhalten bei diesen Beteiligten in eine bestimmte Richtung ändert, müssen diese vor allem auch die zeitnahen Konsequenzen für ihre Regelbrüche – zum Beispiel Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften zum Schutz von Leib und Leben – tragen. Die alternative Übernahme von Kon-

sequenzen aus Arbeitsschutzverstößen, beispielsweise Kosten aus Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und gesundheitlichen Schädigungen durch die Solidargemeinschaft oder die Betroffenen, erscheint aus Sicht einer Gesellschaft, die sich im Artikel 2 Abs. 2 ihres Grundgesetzes (GG) auf das Recht der körperlichen Unversehrtheit für jedermann verpflichtet hat, als die deutlich schlechtere Option.

Präventionsleistung Überwachung und Beratung

Selbstverständlich waren beziehungsweise sind die unter anderem aus dem erweiterten Präventionsauftrag resultierenden veränderten Beratungs- und Unterstützungsleistungen richtig und wichtig, aber eben auch die Überwachung der Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften. Gerade die risikobezogene Überwachung und Beratung sowie priorisierte Präventionsprogramme auf der Grundlage von Datenauswertungen lassen begründet annehmen, dass die Prävention effizienter oder wenigstens effektiver wird. Im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) wurde ein großes Maß an abgestimmten

Aktivitäten bei der Überwachung und Beratung durch staatliche Stellen und Unfallversicherungsträger erreicht – man zieht nachweislich und spürbar an einem Strang.

Ein verändertes Grundverständnis hinsichtlich der Präventionsarbeit der Unfallversicherungsträger bedeutet jedoch nicht, dass die hoheitlichen Aufgaben (zum Beispiel Überwachung und Beratung) nicht auch mit entsprechenden Sanktionen erfüllt werden, wenn Gefahr für Leib und Leben besteht. So bleiben unangekündigte Überwachung mit Beratung und bedarfsweise Erzwingung (Anordnung, Bußgelder) der Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften die gesetzlichen Kernaufgaben der Aufsichtsdienste. Es geht schließlich um das Leben oder die Gesundheit der Beschäftigten, die unter Umständen sorglos gefährdet werden. Dabei dient die unangekündigte Kontrolle von Arbeitsstätten mit ihren Menschen und Arbeitsmitteln ohne Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr im Sinne der Gefahrenabwehr der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. In sehr vielen Fällen ist es aber auch ein erster Schritt in Richtung anlassbezogener Beratung von Unternehmen im Hinblick auf den Arbeitsschutz.

Unangekündigter Baustellenbesuch als Chance

Vergleichbar mit der in den Leitlinien des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) zur Überwachungs- und Beratungstätigkeit niedergelegten Strategie unterscheiden die Unfallversicherungsträger in der Regel zwischen Besichtigungen mit und ohne vorherige Terminvereinbarung. Letztere sind von entscheidender Bedeutung bei der Erkennung von Arbeitsschutzdefiziten unter üblichen Bedingungen – insbesondere bei wechselnden Belegschaften und dem Einsatz von Subunternehmen. So verfügen die Unfallversicherungsträger zwar über alle relevanten Daten zur Einschätzung von Risiken bei einzelnen Mitgliedsunternehmen, nicht aber über Informationen zu Fremdunternehmen, entsandten Unternehmen, neu gegründeten Unternehmen, Eigenbau-

ern und Baustellen mit ihren individuellen Organisationsformen. Auf Baustellen mit ihren ständig wechselnden Rahmenbedingungen müssen auch Best Performer im Arbeitsschutz mit zum Teil überraschenden Gefährdungen aus der Tätigkeit anderer Unternehmen mit unbekannter Arbeitsschutzleistung zurecht kommen. Bei unangekündigter Überwachung von nicht stationären Arbeitsplätzen kennen sich die Beteiligten meist vorher nicht, was auch zu angespannten Situationen aufgrund sprachlicher und kultureller Unterschiede führen kann. Hier auf haben sich die Aufsichtsdienste der Unfallversicherungsträger inzwischen vorbereitet und bieten beispielsweise Informationsschriften in diversen Sprachen an. Oftmals ist dieser unangekündigte Kontakt mit den Präventionsdiensten der Unfallversicherung die willkommene Chance für entsandte Unternehmen, sich erstmals über hiesige Arbeitsschutzvorschriften beraten zu lassen und passende Unterstützungsangebote zu nutzen.

Nachhaltiger Arbeitsschutz umfasst Sanktionsmöglichkeiten

Viele Besichtigungen ohne vorherige Terminvereinbarung resultieren aus Meldungen oder dienen der Ermittlung (reaktive Überwachung), andere sind das Ergebnis von datenbasierten Risikobetrachtungen zu Unternehmen, Wirtschaftszweigen oder spezifischen Arbeitsstätten (aktive Überwachung). Reaktive Überwachung erfolgt anlassbezogen und wird durch Beschwerden zur Situation vor Ort oder durch konkrete Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Erkrankungen ausgelöst. Im Sinne einer nachhaltigen Prävention müssen in beiden Fällen (reaktiv, aktiv) angepasste Folgemaßnahmen – wie zum Beispiel eine Systemkontrolle – ergriffen werden, um das Unternehmen am jeweiligen Entwicklungsstand „abzuholen“ und zur individuellen Verbesserung bis zur Compliance im Arbeitsschutz anzuleiten. Arbeitsschutz wirkt nachhaltig, wenn er umfassend in die betriebliche Organisation eingeordnet ist. Hierzu gehört im Bedarfsfall selbstverständlich auch die Nutzung von Sanktionsmöglichkeiten mit Abschreckungswirkung für die Beteiligten.

Unangekündigte Überwachung inkludiert Beratung

Bei der unangekündigten Überwachung kommt es immer zur Beratung hinsichtlich der Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren sowie der Ersten Hilfe. In begründeten Fällen löst es auch Kommunikation sowie Kooperation mit anderen Stellen wie staatlichen Stellen im Arbeitsschutz, Behörden für Produktsicherheit, Gesundheitsbehörden und -einrichtungen, Behörden des Inneren, des Zolls und für Beschäftigung und mit anderen Sozialversicherungsträgern aus.

Der Einwand, unangekündigte Besichtigungen würden die Verantwortlichen der Gelegenheit berauben, Arbeitsstätten und Tätigkeiten noch rechtzeitig den Arbeitsschutzvorschriften anzupassen, ist haltlos. Es ist gesetzliche Aufgabe der Aufsichtsdienste, ob angekündigt oder nicht, Arbeitsschutzverstöße festzustellen und diesen wirksam entgegenzuwirken. Die nicht akzeptablen Zahlen an schweren und tödlichen Arbeitsunfällen in Deutschland und auf hiesigen Baustellen erklären, warum auf unangekündigte Besichtigungen und konsequentes Revisionshandeln nicht verzichtet werden darf! ➤



Aufsichtspersonen von Berufsgenossenschaften und Unfallkassen können zu den Betriebs- und Arbeitszeiten die Betriebs-, Geschäftsräume oder Betriebsstätten betreten, besichtigen und prüfen. Die Befugnisse erhalten sie aus dem Siebten Buch [Sozialgesetzbuch \(SGB VII\)](#) (§ 19 „Befugnisse der Aufsichtspersonen“ der Berufsgenossenschaften). Nach dem SGB VII hat der Unternehmer die dort beschriebenen Maßnahmen zu dulden, was bedeutet, dass er eine spontane Begehung nicht ablehnen kann.

Zwangs- und Bußgeld – ungleiche Instrumente für ein nachhaltiges Präventionshandeln

Key Facts

- Die Unfallversicherungsträger haben den gesetzlichen Auftrag, erforderliche Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit in Betrieben und Bildungseinrichtungen durchzusetzen
- Anordnungen, Zwangs- und Bußgelder sind wichtige Instrumente, die einer Aufsichtsperson zur Verfügung stehen
- Zwei separate Handlungshilfen (zurzeit in Druck) sollen das Buß- und Zwangsgeldverfahren bei den Unfallversicherungsträgern harmonisieren und sie bei der Einführung und Weiterentwicklung der Instrumente unterstützen

Autorinnen und Autoren

- ➔ Ursula Behrendsen
- ➔ Constanze Braband
- ➔ Matthias Spanoudakis
- ➔ Isabel Nöthen-Garunja
- ➔ Dr. Roland Portuné
- ➔ Dr. Heinz Schmid

Worin unterscheiden sich Zwangs- und Bußgeld? Und welche rechtlichen Voraussetzungen müssen bei der Anwendung der Instrumente erfüllt sein? Dieser Beitrag gibt einen kurzen Überblick und unterstreicht die Bedeutung von Instrumenten wie Anordnungen, Zwangs- und Bußgeld zur Durchsetzung von Maßnahmen für sichere und gesunde Arbeitsbedingungen.

Die Überwachung der Präventionsmaßnahmen in Betrieben und Bildungseinrichtungen sowie in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen ist eine wesentliche Kernaufgabe der Prävention der gesetzlichen Unfallversicherung (§ 17 Abs. 1 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VII). Das hat der Vorstand der DGUV in seiner Position ➔ „Überwachung und Beratung im Wandel“^[1] aus dem Jahre 2020 noch einmal bekräftigt. Im Rahmen der Präventionsleistung ➔ „Überwachung einschließlich anlassbezogener Beratung“^[2] üben Aufsichtspersonen ihre hoheitliche Aufgabe aus, um die Sicherheit und Gesundheit der Versicherten zu gewährleisten. Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger sind gesetzlich befugt, im Einzelfall anzuordnen, welche Maßnahmen Unternehmen zu treffen haben. Bei Gefahr im Verzug sind sie berechtigt, sofort vollziehbare Anordnungen zu treffen (§ 19 SGB VII).

Zur Durchsetzung von Anordnungen ihrer Aufsichtspersonen stehen den Unfallversicherungsträgern das Zwangsgeld und/oder das Bußgeld zur Verfügung. Zwangs-

und Bußgeldverfahren können keinesfalls gleichgesetzt werden, da diese beiden Instrumente auf zwei verschiedenen Rechtsgrundlagen beruhen und ganz unterschiedliche Verfahren auslösen. Das Zwangsgeldverfahren ist ein Verfahren im „klassischen“ Verwaltungsverfahren (Öffentliches Recht). Es wird auf Basis von aufeinanderfolgenden Verwaltungsakten durchgeführt, während das Bußgeldverfahren dem Strafverfahren vorgelagert ist und sich nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) richtet, das auf die Strafprozessordnung (StPO) verweist.

Sowohl Bußgeld als auch Zwangsgeld haben das gleiche Ziel, nämlich eine nachhaltige Verhaltensänderung der adressierten Person, also der Unternehmerin beziehungsweise des Unternehmers oder der Versicherten, zu erreichen.

Die Unterschiede bei der Anwendung der Instrumente: Während das Zwangsgeldverfahren ein Beugemittel ist, um erforderliche Maßnahmen durchzusetzen und grundsätzlich so oft wiederholt werden

kann, bis die Verpflichtung aus der Anordnung vom Unternehmen befolgt wird, stellt das Bußgeldverfahren dagegen eine Sanktionierung dar. Im Bußgeldverfahren wird der Verstoß gegen eine bußgeldbewehrte Unfallverhütungsvorschrift oder gegen eine vollziehbare Anordnung geahndet. Ein rechtmäßig durchgeführtes Anordnungsverfahren ist deshalb eine entscheidende Grundlage sowohl für das Bußgeld als auch für das Zwangsgeldverfahren. Die Weiche dafür stellt die Aufsichtsperson bereits bei ihrer Anordnung.



Aktuell entwickeln die Unfallversicherungsträger unter Federführung der DGUV zwei Handlungshilfen zur Ein- und Durchführung sowie Weiterentwicklung des Zwangs- und Bußgeldverfahrens. Sie sollen das Handeln der Träger harmonisieren und gleichzeitig trägerspezifische Bedarfe berücksichtigen. Beide Handlungshilfen befinden sich im Druck (Erscheinungsdatum: voraussichtlich Juli 2023).



Sowohl Bußgeld als auch Zwangsgeld haben das gleiche Ziel, nämlich eine nachhaltige Verhaltensänderung der adressierten Person, also der Unternehmerin beziehungsweise des Unternehmers oder der oder des Versicherten, zu erreichen.“

Anordnung

Hat die Aufsichtsperson erfolglos zu Sicherheit und Gesundheit der Versicherten beraten und bleiben entsprechende Mängel im Betrieb weiter bestehen, kann die Aufsichtsperson das Instrument der Anordnung zur Durchsetzung entsprechender Maßnahmen nutzen.

Von Gesetzes wegen sind die Aufsichtspersonen befugt, im Einzelfall anzuordnen, welche Maßnahmen Unternehmerinnen und Unternehmer zu treffen haben, um

- ihre Pflichten aufgrund der Unfallverhütungsvorschriften zu erfüllen,
- besondere Unfall- und Gesundheitsgefahren abzuwenden oder
- bei Gefahr im Verzug Schaden für die körperliche und geistige Unversehrtheit abzuwenden (§ 19 Abs. 1 SGB VII).

Nur eine Aufsichtsperson, die ihre Befähigung zur wirksamen Überwachung und Beratung durch eine Prüfung nachgewiesen hat, kann eine Anordnung erlassen, die einen Verwaltungsakt darstellt. Adressiert werden können sowohl die Unternehmerin beziehungsweise der Unternehmer als natürliche beziehungsweise juristische Person als auch Versicherte.

Dabei ist es elementar wichtig, dass die im Vorfeld durchgeführte Betriebsbesichtigung und auch nachfolgend alle weiteren Ermittlungen ausreichend dokumentiert werden. Aus Gründen des Nachweises ist eine schriftliche Anhörung vor Erlass einer Anordnung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB VII vorzuziehen. Der „Leitfaden für das Verfassen von Anordnungsschreiben nach § 19 SGB VII“^[3] dient den Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger als Richtschnur beim Schreiben einer rechtmäßigen Anordnung. Überaus wichtig ist in der Anordnung die inhaltliche Bestimmtheit des Verfügungssatzes. Ist der Verfügungssatz nicht hinreichend bestimmt genug, ist die Anordnung rechtswidrig, was zur Folge hat, dass diese nicht mehr durch Zwangsgeld vollstreckbar ist. Auch ein Bußgeld könnte dann nicht verhängt werden.

Zwangsgeld – ein Instrument mit Wiederholungseffekt

Die Anwendung von Zwangsgeld ist ein eigenständiges Instrument zur Durchsetzung einer Anordnung. Das Zwangsgeld gehört deshalb als gesetzlich im Verwaltungsvollstreckungsrecht vorgesehenes Zwangsmittel potenziell zum Instrumentenkasten jeder Aufsichtsperson. Das Zwangsgeldverfahren setzt eine Anordnung voraus und kann zu deren Durchsetzung, ins-

besondere bei andauernden Sicherheitsmängeln und Gesundheitsgefährdungen in den Betrieben, grundsätzlich zum Einsatz kommen. Das Zwangsgeld ist als Beugemittel ein eigenständiges Instrument zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen im Wege des Verwaltungszwangs (vergleiche § 6 Verwaltungsvollstreckungsgesetz – VwVG) und richtet sich gegen die adressierte Person der Anordnung, also an die Unternehmerin beziehungsweise den Unternehmer (§ 136 Abs. 3 SGB VII), gegebenenfalls auch an Versicherte.

Das kaskadenförmige Zwangsgeldverfahren

Ein Zwangsgeldverfahren ist nach dem VwVG des Bundes beziehungsweise den entsprechenden Gesetzen der Länder durchzuführen.^[4] Zentrales Element ist die Androhung des Zwangsmittels, die sogar mit der Anordnung verbunden werden darf (§ 13 Abs. 2 VwVG). Die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes darf bis zu 25.000 Euro betragen (vergleiche § 11 Abs. 3 VwVG). Die spätere Zwangsgeldfestsetzung fußt auf der Zwangsgeldandrohung (vergleiche § 14 VwVG).

Wird die Verpflichtung aus der Anordnung trotz Zwangsgeldandrohung nicht erfüllt, so darf ein neues erhöhtes Zwangsgeld – zusammen mit der Festsetzung des zuvor

”

Hat die Aufsichtsperson erfolglos zu Sicherheit und Gesundheit der Versicherten beraten und bleiben entsprechende Mängel im Betrieb weiter bestehen, kann die Aufsichtsperson das Instrument der Anordnung zur Durchsetzung entsprechender Maßnahmen nutzen.“

angedrohten Zwangsgeldes – angedroht werden. Das Zwangsgeld kann in dieser Weise und in der Höhe ansteigend grundsätzlich so oft wiederholt werden, bis die Verpflichtung aus der Anordnung erfüllt ist (vergleiche § 13 Abs. 6 VwVG). Das ist ein großer Vorteil dieses Instruments.

Allerdings darf wegen der Beugefunktion das Zwangsgeld nicht mehr eingezogen werden, sobald die Verpflichtung aus der Anordnung erfüllt ist (vergleiche § 15 Abs. 3 VwVG). Geleistete Zwangsgelder werden jedoch nicht zurückerstattet.

Handlungshilfe zum Zwangsgeldverfahren

Da es sich bei der Anordnung, der Zwangsgeldandrohung und bei der Zwangsgeldfestsetzung jeweils um Verwaltungsakte gemäß § 31 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) handelt, sind Widersprüche zu erwarten. Die Überprüfung beziehungsweise Implementierung von Prozessabläufen kann die Rechtssicherheit in den konkreten Verfahren erhöhen. Die Handlungshilfe zum Zwangsgeldverfahren (unfallversicherungsinternes Informationsportal) möchte an diesem Punkt Hilfestellung geben. Sie enthält eine schematische Darstellung des Ablaufs des Anordnungs- und Zwangsgeldverfahrens in der Prävention, beschreibt dessen Eckpunkte unter Einbeziehung beispielhafter Musterschreiben sowie der rechtlichen

Besonderheiten und skizziert die organisatorischen Rahmenbedingungen.

Beugendes Zwangsgeld oder sanktionierendes Bußgeld?

Aufgrund der unterschiedlichen Funktionen beider Instrumente kann das Zwangsgeld grundsätzlich sogar parallel zum Bußgeld zum Einsatz kommen. Im Einzelfall ist – vor allem unter Anwendung des Opportunitätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips – zu entscheiden, ob der Weg zum Zwangsgeld beziehungsweise zum Bußgeld beschritten wird. Ein

Wechsel des einmal beschrittenen Wegs ist jedoch grundsätzlich bei nachvollziehbarer Begründung möglich.

Bußgeld – ein Instrument mit Sanktionscharakter

Das Bußgeld ist ein Sanktionsmittel für Verstöße gegen bußgeldbewehrte Tatbestände. Dies ist aus dem Straßenverkehr bekannt und löst bei niemandem einen Begeisterungssturm aus. Daher hat es der Gesetzgeber allen Unfallversicherungsträgern in §§ 209 ff. SGB VII zur Verfügung stellt.

Literatur

DGUV (2017): Leitfaden für das Verfassen von Anordnungsschreiben nach § 19 SGB VII Handlungshilfe für Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger

DGUV (2019): Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger, ➔ <https://publikationen.dguv.de/praevention/allgemeine-informationen/3170/praeventionsleistungen-der-unfallversicherungstraeger-der-deutschen-gesetzlichen-unfallversicherung> (abgerufen am 08.12.2022)

DGUV (2020): Überwachung und Beratung im Wandel, ➔ <https://publikationen.dguv.de/praevention/allgemeine-informationen/4322/ueberwachung-und-beratung-im-wandel> (abgerufen am 18.11.2022)

DGUV (2023a): Das Zwangsgeldverfahren in der Prävention – Handlungshilfe für Unfallversicherungsträger, unfallversicherungsinternes Informationsportal

DGUV (2023b): Das Bußgeldverfahren in der Prävention – Handlungshilfe für Unfallversicherungsträger, unfallversicherungsinternes Informationsportal

Wesentliche Bußgeldtatbestände und adressierte Person

Nach § 209 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VII kommt zum einen die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung gegen eine von einem Unfallversicherungsträger erlassene bußgeldbewehrte Unfallverhütungsvorschrift in Betracht. In diesen Fällen ist vor Beginn eines Bußgeldverfahrens keine Anordnung notwendig. Daneben gibt es in § 209 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII einen Bußgeldtatbestand, der eine vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Anordnung nach § 19 Abs. 1 SGB VII voraussetzt. Außerdem wird von einigen Unfallversicherungsträgern auch der Bußgeldtatbestand nach § 209 Abs. 1 Nr. 3 SGB VII angewandt. In diesen Fällen werden Bußgelder verhängt, wenn der Unternehmer oder die Unternehmerin die Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 3 bis 7 nicht duldet (§ 19 Abs. 2 Satz 2 SGB VII).

Adressierte Person des Bußgeldbescheides ist im Regelfall diejenige, die nach den Unfallverhütungsvorschriften oder den vollziehbaren Anordnungen zu einem bestimmten Handeln verpflichtet ist und gegen diese Pflicht verstößt. Der Bußgeldrahmen beträgt bei Vorsatz bis zu 10.000 Euro und bei Fahrlässigkeit bis zu 5.000 Euro.

Weitere Rechtsgrundlagen und Verfahrensablauf

Für das Bußgeldverfahren gilt die Strafprozessordnung, soweit im OWiG nichts anderes geregelt ist. Für die Ermittlungstätigkeit der Aufsichtspersonen zur Beschaffung der notwendigen Beweismittel bestehen daher nach der Strafprozessordnung sehr weitreichende Befugnisse. Vor der Verhängung eines Bußgeldbescheides ist der betroffenen Person im Rahmen einer Anhörung (§ 55 OWiG) Gelegenheit zu geben, sich zu den Vorwürfen zu äußern. Ist der betroffenen Person im weiteren Verfahren dann ein Bußgeldbescheid zugestellt worden, hat sie die Möglichkeit, innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung einen Einspruch einzulegen. Dieser ist vom Unfallversicherungsträger nach Erhalt zu prüfen. Falls diesem Einspruch nicht stattgegeben wird, ist das Verfahren über die Staatsanwalt-



Im Einzelfall ist – vor allem unter Anwendung des Opportunitätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips – zu entscheiden, ob der Weg zum Zwangsgeld beziehungsweise zum Bußgeld beschritten wird.“

schaft an das Amtsgericht für Strafsachen abzugeben.

Bußgeld für sich ständig ändernde Situationen

Aufgrund der sich ständig ändernden Situationen zum Beispiel auf Baustellen (Baufortschritt) können Verstöße gegen die Anordnungen nicht beziehungsweise nur unzureichend geahndet werden. Die Situation, die zur Anordnung geführt hat, wird bei einer Nachrevision meist nicht mehr angetroffen. Wird zum Beispiel eine sofort vollziehbare Anordnung für einen bestimmten Arbeitsbereich getroffen, so liegt kein Verstoß mehr gegen diese Anordnung vor, wenn bei einer Nachrevision in anderen Bereichen vor Ort weitergearbeitet wird oder die Mängel inzwischen beseitigt wurden. Bei Verstößen gegen bußgeldbewehrte Vorschriften besteht unabhängig von der nachträglichen Beseitigung des Verstoßes für den Unfallversicherungsträger eine Ahndungsmöglichkeit.

Einen Überblick über das Verfahren gibt die Handlungshilfe Bußgeldverfahren (unfallversicherungsinternes Informations-

portal), die in ihren Anhängen auch Hinweise zur Ausgestaltung des Verfahrens und der Ermittlungstätigkeit der Aufsichtspersonen enthält.

Fazit

Anordnungen, Buß- und Zwangsgelder sind wichtige Instrumente zur Durchsetzung von Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit der Versicherten, ohne die der Überwachungsauftrag gegenüber den Betrieben, Bildungseinrichtungen sowie öffentlich-rechtlichen Institutionen ein stumpfes Schwert bliebe.

Zur Harmonisierung der genannten Instrumente haben die Unfallversicherungsträger bereits 2017 einen „Leitfaden für das Verfassen von Ordnungsschreiben nach § 19 SGB VII für Aufsichtspersonen“ entwickelt. Im Jahre 2021 haben die Träger beschlossen, zwei Handlungshilfen für das Buß- und Zwangsgeldverfahren für die Prävention zu erstellen.

Die Handlungshilfen richten sich in erster Linie an Aufsichtspersonen. Sie geben den Unfallversicherungsträgern darüber hinaus wichtige Hinweise bei der Weiterentwicklung vorhandener Verfahren sowie zu erforderlichen strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen bei der Einführung eines Buß- und/oder Zwangsgeldverfahrens. Die Handlungshilfen werden auch bei der Aus- und Weiterbildung der Aufsichtspersonen eine zentrale Rolle spielen.

Die beiden Handlungshilfen werden nach der Verabschiedung durch die Präventionsleiterinnen- und Präventionsleiter-Konferenz (PLK) das im Aufbau befindliche „Muster-Handbuch Prävention“ als mitgeltende Dokumente ergänzen. ➔

Fußnoten

- [1] DGUV, 2020
- [2] DGUV, 2019
- [3] DGUV, 2017
- [4] Nachfolgend wird auf das VwVG näher eingegangen.

Spezialisierte Fachkräfte für die Überwachung

Key Facts

- Überwachung und Beratung erfordern kompetente Aufsichtspersonen mit trägerspezifischem Praxiswissen
- Die Ausbildung zur Aufsichtsperson ist ein qualitätsgesicherter Prozess der Kompetenzentwicklung
- Interdisziplinäre Zugangsvoraussetzungen erweitern das Spektrum der Präventionsabteilungen

Autoren

- ➔ Dirk Flesch
- ➔ Dirk Gerten

Die Anforderungen an die Präventionsdienste der Unfallversicherungsträger, professionelle und maßgeschneiderte Überwachungs- und Beratungsleistungen zu erbringen, sind hoch. Aufsichtspersonen der Berufsgenossenschaften und Unfallkassen müssen über ein breites Repertoire an Kompetenzen verfügen. Ein qualitätsgesicherter Kompetenzentwicklungsprozess bildet die Grundlage.

Die Unfallversicherungsträger beschäftigen eigens für die Überwachung und Beratung ihrer Mitgliedsunternehmen/Einrichtungen ausgebildete und unabhängig geprüfte Aufsichtspersonen (§ 18 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VII). Ausbildungsvoraussetzung dieser spezialisierten Fachkräfte sind umfangreiche Berufserfahrungen.

Die Präventionsleistung „Überwachung“ stellt hohe Anforderungen an die Aufsichtspersonen (AP). Sie benötigen vielfältige Kompetenzen und Fähigkeiten, um die situationsabhängigen Anforderungen in Unternehmen und Organisationen erfüllen zu können. Dementsprechend muss die Ausbildung der Aufsichtspersonen als ein Kompetenzentwicklungsprozess verstanden werden, bei dem sowohl branchenübergreifendes Fachwissen als auch branchenspezifisches Spezialwissen in rechtssichere Handlungsschritte eingebunden werden. Kompetenzentwicklungsprozesse sind einerseits eng an das Individuum gebunden, sie sind andererseits verknüpft mit institutionellen und organisatorischen Kontexten. Die Ausbildung verbindet die Kontexte, um den Aufsichtspersonen ein größtmögliches Maß an Handlungskompetenz zu vermitteln.

AP-Ausbildung als Konzept des Kompetenzerwerbs

Die Ausbildung der Aufsichtspersonen orientiert sich an dem gesetzlichen Auftrag sowie dem aktuellen Präventionsverständnis.

Das pädagogische Fundament stellt dabei das Handlungslernen dar. Die Aufsichtsperson im Vorbereitungsdienst (AP i. V.) soll sich im Laufe der Ausbildung ausreichend Kenntnisse und Kompetenzen aneignen können, damit sie in unterschiedlichen Kontexten rechtssicher, angemessen und ergebnisorientiert handeln kann. Im Kontext der Überwachung bedeutet Handlungskompetenz, dass die Aufsichtsperson einen Mangel erkennt, ihn zutreffend bewertet, sachgerechte Schutzmaßnahmen ableitet, Unternehmen bei ihrer Umsetzung zielführend berät.

Kompetenzentwicklungsprozesse setzen eine Lernfähigkeit des Individuums voraus. Darunter werden die Bereitschaft und Fähigkeit verstanden, Ausbildungsinhalte eigenständig und langfristig aufzunehmen, logisch zu ordnen, zu verarbeiten und aus eigenen Fehlern zu lernen. Die Prüfungsordnungen für Aufsichtspersonen definie-

ren die Lernfähigkeit als eine Zugangsvoraussetzung zur AP-Ausbildung. Sie legen außerdem fest, dass Aufsichtspersonen vor Aufnahme ihrer Ausbildung mindestens 24 Monate berufliche Erfahrungen in ihrem Beruf vorweisen müssen. Die intensive Vorbereitungszeit während der Ausbildung, die damit verbundenen Dienstreisen sowie die umfangreiche Abschlussprüfung vor einem externen Prüfungsausschuss stellen große Herausforderungen dar. Es kann daher eine überdurchschnittliche Lernbereitschaft vorausgesetzt werden, wenn sich Menschen trotz abgeschlossener Ausbildung und beruflicher Erfahrungen diesen Herausforderungen stellen und die Ausbildung zur Aufsichtsperson beginnen wollen.

Neben diesem individuellen Kontext benötigen Kompetenzentwicklungsprozesse einen institutionellen und organisatorischen Rahmen. Dieser wird trägerübergreifend in den Prüfungsordnungen festgehalten, die von den Unfallversicherungsträgern erlassen werden. Das mit allen Unfallversicherungsträgern abgestimmte Ausbildungskonzept „Die Ausbildung der Aufsichtsperson“ untersetzt die Prüfungsordnung und ist gleichzeitig die organisatorische Grundlage. Demnach besteht



Die Weiterentwicklung von Präventionsansätzen, -strategien und -maßnahmen hat schon vor vielen Jahren zu einer Diskussion über eine erweiterte personelle Zusammensetzung in den Präventionsabteilungen geführt.“

die Ausbildung zur Aufsichtsperson aus einem trägerspezifischen Teil beim Unfallversicherungsträger und einem trägerübergreifenden Teil, der am Institut für Arbeit und Gesundheit der DGUV (IAG) durchgeführt wird.

Abgeschlossen wird die Ausbildung mit einer schriftlichen, praktischen und mündlichen Prüfung. Sie wird vor einem unabhängigen Prüfungsausschuss abgenommen und dokumentiert die Befähigung zur wirksamen Wahrnehmung der zentralen Aufgaben einer Aufsichtsperson nach § 18 SGB VII. Durch standardisierte Prüfkriterien stellt die AP-Prüfung ein Qualitätssiegel dar, das ein einheitliches Verwaltungshandeln im Rahmen der Überwachung gewährleistet.

Die trägerspezifische Ausbildung, also die Ausbildung der Aufsichtspersonen bei der jeweiligen Berufsgenossenschaft oder Unfallkasse, stellt den Schwerpunkt der AP-Ausbildung dar. Sie bildet die Grundlage des Handlungslernens mit größtmöglichem Praxisbezug. Die Ausbildung findet, von wenigen theoretischen Grundlagen abgesehen, unmittelbar in der realen Überwachungspraxis in Unternehmen und Organisationen statt. Zunächst begleitet die Aufsichtsperson im Vorbereitungsdienst erfahrene Kolleginnen und Kollegen. Sie lernt, Besichtigungen vor- und nachzubereiten und die Befugnisse einer Aufsichtsperson zielgerichtet einzusetzen. Mit der Übernahme erster eigener Besichtigungen im Beisein von Kolleginnen und Kollegen fließen im Vorbereitungsdienst einerseits

Erfahrungen aus der eigenen Biografie ein und andererseits werden „neue“ Erfahrungen gesammelt. Auf diese Art und Weise durchlaufen die Aufsichtspersonen einen vollständigen Handlungsbogen von der Vorbereitung über die Durchführung bis hin zur Kontrolle und Bewertung der Handlungsergebnisse.

Eng verzahnt und chronologisch an die trägerspezifische Ausbildung angepasst, findet am IAG die trägerübergreifende Ausbildung statt. Fachleute der Unfallversicherungsträger und erfahrene Aufsichtspersonen mit einer speziellen didaktischen Ausbildung führen die Teilnehmenden durch neun Lernfelder, die Grundlagenwissen und branchenübergreifende Themenstellungen vermitteln. Ein Merkmal der Lernfelder ist die sogenannte enge Verzahnung: Die Aufsichtspersonen im Vorbereitungsdienst bereiten sich auf die Lernfelder vor und wenden nach den erfolgreich absolvierten Lernfeldern das Erlernte in der Praxis an. Die Durchführung der Ausbildung am IAG bietet für die Aufsichtspersonen im Vorbereitungsdienst die Möglichkeit des informellen Austauschs und für die Unfallversicherungsträger übergreifende Vernetzung.

Hospitationen bei anderen Unfallversicherungsträgern oder bei den für die staatliche Aufsicht zuständigen Stellen während der Ausbildung ermöglichen eine vertiefte Reflexion der eigenen Vorgehensweise.

Die Weiterentwicklung von Präventionsansätzen, -strategien und -maßnahmen

hat schon vor vielen Jahren zu einer Diskussion über eine erweiterte personelle Zusammensetzung in den Präventionsabteilungen geführt. Mit Blick auf den zukünftigen Einsatzbereich des Personals wurden die Ausbildungsvoraussetzungen von Aufsichtspersonen ausgeweitet. Heute bereichern Menschen mit sozial- oder sportwissenschaftlichen Ausbildungen ganz selbstverständlich die ehemals typischerweise vornehmlich natur- oder ingenieurwissenschaftlich geprägten Präventionsabteilungen. Der damit verbundene interdisziplinäre Austausch vergrößert den eigenen Wissens- und Erfahrungshintergrund und kann bei der Überwachung optimal genutzt werden.

Fazit

Bei der Ausbildung der Aufsichtspersonen handelt es sich um einen Kompetenzentwicklungsprozess. Dabei werden aufbauend auf der individuellen Bildungsbiografie von Aufsichtspersonen im Vorbereitungsdienst branchenspezifisches Spezialwissen und branchenübergreifendes Fachwissen durch praktisches Anwenden in realen Situationen in Handlungskompetenz überführt. Die Inhalte stellen dabei kein abgeschlossenes Curriculum dar, sondern sie unterliegen – wie die Arbeitswelt – kontinuierlichen Veränderungen. Durch die Kompetenzorientierung und den ständigen Abgleich mit der betrieblichen Praxis ist die Ausbildung der Aufsichtspersonen auch in Zukunft ein Garant für spezialisierte und kompetente Fachkräfte der Überwachung.



Das Zusammenspiel der Präventionsleistungen – ein Gewinn für Kindertageseinrichtungen

Key Facts

- In der frühen Kindheit werden sicherheits- und gesundheitsrelevante Grundlagen für das weitere Leben gelegt
- Die Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger unterstützen bei der Entwicklung sicherer und gesunder Bildungseinrichtungen
- Erforderlich sind die Auseinandersetzung mit den frühkindlichen Bildungszielen und das Wissen um die Zusammenhänge von Bildung und Gesundheit

Autorin

➔ **Annette Michler-Hanneken**

Die Überwachung in Bildungseinrichtungen durch die Unfallversicherungsträger stellt eine wesentliche Grundlage dar, um sichere Rahmenbedingungen für das tägliche Arbeiten, Lehren und Lernen zu schaffen. Die Bedeutung der weiteren Präventionsleistungen, insbesondere der Beratung, zeigt der Beitrag am Beispiel „Kindertageseinrichtung“ auf.

Was ist erforderlich, damit Kinder sich zu selbstständigen, eigenverantwortlichen Menschen entwickeln? Kindertageseinrichtungen halten vielfältige Angebote bereit, damit Kinder alters- und entwicklungsbezogen spielen, sich bewegen, lernen können, Eltern ihre Kinder verlässlich betreut und beaufsichtigt wissen und die Kindertageseinrichtung selbst ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt, der durch die länderspezifischen Bildungspläne^[1] konkretisiert wird. Die Unfallversicherungsträger unterstützen auf Grundlage des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VII) dabei, Kindertageseinrichtungen zu sicheren, gesunden und lebenswerten Lernorten zu gestalten. Besonderer Mehrwert ergibt sich für Kindertageseinrichtungen durch die Gesamtheit der von den Unfallversicherungsträgern angebotenen Präventionsleistungen und ihre sinnvolle Verknüpfung (siehe Abbildung 1).

Die Überwachung von Kindertageseinrichtungen erfolgt auf Grundlage der DGUV Vorschrift 82 „Kindertageseinrichtungen“. Sie regelt die sicherheitsgerechte bauliche Gestaltung und Ausstattung und berücksichtigt das besondere Schutzbedürfnis

von Kindern. Das staatliche Arbeitsschutzrecht bezieht sich auf die Beschäftigten und kann für Kinder nur mithilfe der DGUV Vorschrift 1 herangezogen werden.^[2] Hierbei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Die zu treffenden Maßnahmen müssen demnach geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Kinder sind keine kleinen Erwachsenen

Eine sichere Gestaltung der Räumlichkeiten und Umgebung reicht jedoch nicht aus, um Kinder vor Unfällen und Verletzungen zu schützen. Kinder haben einen natürlichen Spiel- und Nachahmungstrieb, entscheiden häufig spontan und verfügen noch nicht über ausreichend Bewegungssicherheit. Auch können sie die Folgen ihres Tuns vielfach noch nicht einschätzen. Die Angebote und damit verbunden das Aufstellen von Regeln sollten sich daher an dem Entwicklungsstand der Kinder orientieren und unerwartetes Verhalten mit einbeziehen, da vernünftiges und zielgerichtetes Handeln nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden kann. Dies spiegelt sich auch im Unfallgeschehen^[3] wider: Ein Großteil der Unfälle ist auf verhaltens- und

entwicklungsbedingte Ursachen zurückzuführen.

„Hilf mir, es selbst zu tun“

Dieser Leitsatz der Montessori-Pädagogik unterstreicht, dass das Sammeln von Erfahrungen und die aktive Eroberung der Welt Grundlage des Lernens und der Persönlichkeitsentwicklung sind. Pädagogische Fachkräfte befinden sich in dem Spannungsfeld, auf der einen Seite Rahmenbedingungen vorgeben, Regeln setzen und eine enge Aufsicht führen zu müssen, um Kinder vor Schaden zu bewahren. Dies gilt umso mehr, je jünger die Kinder sind. Auf der anderen Seite müssen sie Situationen schaffen und zulassen, die auch Risiken und Wagnisse beinhalten, damit Kinder sich ausprobieren, aus ihren Erfahrungen und Erlebnissen lernen und Risikokompetenz entwickeln können. Da Freiräume auch immer die Möglichkeit des Scheiterns beinhalten, müssen die Angebote so gestaltet sein, dass sie nicht zu schweren Verletzungen oder bleibenden Schäden führen. Diese Herausforderung verlangt eine hohe Fachkompetenz des pädagogischen Personals und eine entsprechende Abstimmung im Team. Die

”

Die Unfallversicherungsträger unterstützen mit ihren Qualifizierungsangeboten, indem sie die Inhalte der pädagogischen Arbeit aufgreifen und in den für Sicherheit und Gesundheit relevanten Zusammenhang setzen.“

Unfallversicherungsträger unterstützen mit ihren Qualifizierungsangeboten, indem sie die Inhalte der pädagogischen Arbeit aufgreifen und in den für Sicherheit und Gesundheit relevanten Zusammenhang setzen.

Beratung als Türöffner

Die Beratung von Kindertageseinrichtungen umfasst in der täglichen Arbeit vielfäl-

tige aktuelle Einzelanfragen, zum Beispiel von Einrichtungsträgern, Kitaleitungen oder auch Architektinnen und Architekten. In Bezug auf das Außengelände einer Einrichtung sind das zum Beispiel Fragen nach der richtigen Auswahl von Pflanzen, der Eignung von Spielplatzgeräten für Kinder unter drei Jahren oder der Pflicht zum Helmtragen bei der Nutzung von Lauf-rädern. Auch die Gestaltung und Modellierung des Geländes selbst sind häufig The-

ma der Beratung. Welche Spielplatzgeräte sind sinnvoll, um den Kindern möglichst vielfältige Bewegungserfahrungen wie zum Beispiel schaukeln, balancieren, klettern, laufen, rollen zu ermöglichen? Mit welchen Angeboten kann im Schonraum die Vorbereitung auf ein sicheres Verhalten im Straßenverkehr vorbereitet werden? Wie viel Aufsicht ist erforderlich, wenn sich eine bestimmte Anzahl von Kindern im Außengelände aufhält?

Quelle: KonzeptQuartier GmbH – DGUV



Abbildung 1: Das Angebot der Präventionsleistungen für Kindertageseinrichtungen im Überblick

”

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Themen brauchen die Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger neben ihrer fachlichen Expertise grundlegendes Wissen von und die Bereitschaft zum Umgang mit pädagogischen Inhalten sowie Kenntnis über Struktur und Konzepte von Kindertageseinrichtungen.“

Gleichzeitig wird bei der Beratung auch der Blick auf das gesamte System und die Organisation der Abläufe gelenkt. Denn Sicherheit und Gesundheit sollen nicht nur bei Einzelfragen berücksichtigt werden, sondern bestenfalls im pädagogischen Alltag selbstverständlich mitgedacht und gelebt werden. Dies kann gelingen, wenn die Interventionen zu Sicherheit und Gesundheit die Arbeit und den gesetzlichen Auftrag des pädagogischen Personals unterstützen und der Nutzen nicht nur erkennbar, sondern auch spürbar ist.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Themen brauchen die Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger neben ihrer fachlichen Expertise grundlegendes Wissen von und die Bereitschaft zum Umgang mit pädagogischen Inhalten sowie Kenntnis über Struktur und Konzepte von Kindertageseinrichtungen. Dies ermöglicht in der Beratung einen Dialog auf Augenhöhe, passgenaue Unterstützungsangebote und in der Folge Akzeptanz und Umsetzung der besprochenen Maßnahmen. Hierfür halten die Unfallversicherungsträger interdisziplinär zusammengesetzte Präventionsdienste bereit, die mit ihrer Expertise die Arbeit der Kindertageseinrichtungen unterstützen.

Fazit

Die Überwachung von Kindertageseinrichtungen kann als Voraussetzung für das sichere Arbeiten, Spielen und Lernen angesehen werden. Um im Sinne einer Kultur der Prävention sicherheits- und gesundheitsförderliche Prozesse anzustoßen, Strukturen einer Einrichtung in den Blick zu nehmen und den Zusammenhang von Gesundheits- und Bildungsqualität zu verdeutlichen, braucht es weitere, unterschiedliche Zugänge. Insbesondere die Beratung spielt eine wesentliche Rolle. Sowohl Träger als auch Kitapersonal nehmen die Unfallversicherungsträger als kompetente Partner wahr und nutzen daher auch in hohem Maße deren Beratungsleistungen und Informationsangebote. Mit dem Zusammenspiel der Präventionsleistungen

der Unfallversicherungsträger in ihrer Gesamtheit und mit Blick auf die Bedarfe und Besonderheiten können Kindertageseinrichtungen auf ihrem Weg zu guten, gesunden und sicheren Bildungseinrichtungen unterstützt werden.



Literatur

DGUV Information 202-100 „Frühe Bildung mit Sicherheit und Gesundheit fördern“, Hrsg. DGUV, 2018

DGUV Regel 102-602 „Branche Kindertageseinrichtung“, Hrsg. DGUV, 2019

DGUV Statistik Schülerunfallgeschehen 2021, Hrsg. DGUV, 2022

DGUV Vorschrift 1 „Grundsätze der Prävention“, Hrsg. DGUV, 2013

DGUV Vorschrift 82 „Kindertageseinrichtungen“, Hrsg. DGUV, 2007

Fußnoten

[1] www.bildungsserver.de/bildungsplaene-fuer-kitas-2027-de.html (abgerufen am 10.03.2023)

[2] „Die in staatlichem Recht bestimmten Maßnahmen gelten auch zum Schutz von Versicherten, die keine Beschäftigten sind.“ (§ 2 Abs. 1 Satz 3 DGUV Vorschrift 1)

[3] DGUV Statistik Schülerunfallgeschehen 2021, Hrsg. DGUV, 2022

Quelle: Adobe Stock_365827508, lizenziert durch die DGUV



Abbildung 2: Kinder lernen mit und durch Bewegung

Lassen sich Erkenntnisse aus der Compliance-Forschung auf die Prävention übertragen?

Key Facts

- Die mangelnde Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften in den Betrieben ist aktueller denn je
- Studien zur Compliance-Forschung zeigen, dass Steuerbehörden über die Art ihrer Ansprache, die Bereitschaft („Compliance“) Steuern zu zahlen, steigern können
- Für die gesetzliche Unfallversicherung sind diese Forschungsergebnisse mit Blick auf die Verpflichtung der Betriebe, Arbeitsschutzvorschriften umzusetzen, von besonderem Interesse

Autorinnen und Autoren

- Dr. Katharina Gangl
- Isabel Nöthen-Garunja
- Dr. Roland Portuné
- Dr. Heinz Schmid

Dr. Katharina Gangl forscht am Institut für Höhere Studien in Wien. Im Interview beantwortet sie Fragen zum Einfluss verschiedener Maßnahmen von Steuerbehörden auf die Bereitschaft („Compliance“), Steuern zu zahlen. Das Interview geht der Frage nach, ob diese Forschungsergebnisse auf die Compliance für mehr Prävention in den Betrieben übertragbar sind.

Frau Dr. Gangl, was müssen wir uns unter Compliance aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht vorstellen?

Dr. Gangl: Compliance beschreibt, ob und wie Menschen sich an Regeln halten. Je nach Themenschwerpunkt gibt es viele verschiedene Arten von Compliance. In der Steuerforschung wird beispielsweise zwischen der Compliance mit der Zahlungshöhe, der Compliance mit dem Zahlungstermin oder der Compliance in der Zusammenarbeit mit den Behörden unterschieden. Eine Person kann dann beispielsweise Compliance mit der Zahlungshöhe, aber nicht mit dem Zahlungstermin zeigen.

Wie sind Sie bei Ihren Untersuchungen zur Steuer-Compliance vorgegangen?

Dr. Gangl: Wir untersuchen die zentrale Forschungsfrage „Wie kann die Steuer-Compliance gesteigert werden?“ mit einem Multi-Methoden-Ansatz aus qualitativen und quantitativen Forschungsprojekten. Wir haben beispielsweise qualitative Tiefeninterviews mit verschiedenen Gruppen von Steuerzahlenden und Steuerprüfenden durchgeführt sowie quantitative Umfragen mit einer großen Anzahl von Steuerzahlen-

den aus unterschiedlichen Ländern umgesetzt. Besonders wichtig ist die Methode des Experimentes, mit der wir untersuchen, wie verschiedene Ansätze der Steuerbehörden auf die Compliance wirken.

Wie können sich das unsere Leserinnen und Leser in Bezug auf Ihre Forschung zur Steuer-Compliance vorstellen?

Dr. Gangl: Beim Laborexperiment werden beispielsweise von 100 Personen zufällig 50 einem Ansatz und die anderen 50 einem weiteren Ansatz zugeteilt und beide Gruppen werden gebeten, auf ein fiktives Einkommen Steuern zu bezahlen. Wir untersuchen dann, welcher Ansatz zu mehr Compliance mit der Zahlungshöhe führt und welche psychologischen Prozesse mögliche Unterschiede erklären können. In Feldexperimenten haben wir mit der Steuerbehörde beispielsweise ausprobiert, ob eine spezielle und intensive Betreuung von Jungunternehmerinnen und -unternehmern im Vergleich zur normalen Betreuung die Compliance positiv beeinflussen kann. Die Ergebnisse waren gemischt, die Unternehmen haben zwar korrekter bezahlt, aber weniger rechtzeitig.

Unter welchen Bedingungen zahlen Betriebe denn ihre Steuern „lieber“?

Dr. Gangl: Der wichtigste Faktor ist Vertrauen. Wenn die Bevölkerung den Steuerbehörden vertraut, dann zahlt sie auch ihre Steuern ehrlicher. Vertrauen bedeutet, dass die Bevölkerung davon überzeugt ist, dass die Behörde wichtige Ziele verfolgt



Foto: © belle & sass

Dr. Katharina Gangl



Vertrauen bedeutet, dass die Bevölkerung davon überzeugt ist, dass die Behörde wichtige Ziele verfolgt und diese Ziele professionell, motiviert und wohlwollend umsetzt und dass auch die Gesamtsituation (Politik, Wirtschaft) die Umsetzung dieser Ziele erlaubt.“

Dr. Katharina Gangl

und diese Ziele professionell, motiviert und wohlwollend umsetzt und dass auch die Gesamtsituation (Politik, Wirtschaft) die Umsetzung dieser Ziele erlaubt.

Gibt es neben Vertrauen weitere wichtige Faktoren?

Dr. Gangl: Ein anderer wichtiger Faktor ist die Macht der Behörden, das heißt die Meinung, dass die Behörden Steuervergehen aufdecken und bestrafen können. Wobei auch hier Vertrauen eine Rolle spielt, nämlich das Vertrauen, dass die Behörden gezielt nur jene durch Kontrollen und Strafen verfolgen, die das System ausnutzen, anstatt wahllos alle mit Kontrollen und Strafen zu drangsalieren.

Finanzbehörden sind gesetzlich autorisiert, Steuern einzuziehen. Auch die gesetzliche Unfallversicherung hat Befugnisse, die ihr vom Staat übertragen wurden. Dazu gehört die hoheitliche Aufgabe der Aufsichtspersonen, Betriebe zu betreten, zu besichtigen, Maßnahmen anzuordnen und gegebenenfalls zu sanktionieren. Wo sehen Sie Gemeinsamkeiten, wo Unterschiede zu den Finanzbehörden? Lassen sich Ihre Forschungsergebnisse vielleicht sogar auf die gesetzliche Unfallversicherung übertragen?

Dr. Gangl: Eine zentrale Gemeinsamkeit ist, dass in beiden Fällen Behörden und die Bevölkerung beziehungsweise Unternehmen miteinander kooperieren müssen. Auf theoretischer Ebene kann man diese zwei For-

men der Kooperation daher sicherlich mit den gleichen Konzepten analysieren und verbessern: Vertrauen, Kontrollen, Strafen et cetera. Dennoch gibt es in der konkreten Art der Kooperation, beispielsweise „Steuerbescheide mit Steuerberatungen erarbeiten“ versus „Arbeitsschutz gemeinsam mit Mitarbeitenden umsetzen“, sehr viele Unterschiede. Ich denke daher, dass sich die theoretischen Konzepte meiner Steuerforschung, die ja auf Forschung aus anderen Anwendungsfeldern wie der Kooperation zwischen Polizei und der Bevölkerung aufbaut, auf den Arbeitsschutz übertragen lassen. Wie die konkrete Umsetzung der Konzepte im Arbeitsschutz aussieht, muss allerdings im Detail erarbeitet werden.

Im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gibt es Betriebe, die über das gesetzlich Geforderte hinaus aktiv sind, solche, die das Nötigste tun, und es gibt auch Betriebe, die unterhalb der gesetzlichen Vorgaben bleiben. Wie könnte überdurchschnittliche Compliance übertragen werden?

Dr. Gangl: Ein grundlegender Ansatz würde darin bestehen, zuerst mittels empirischer Studien wie Interviews und Umfragen die Motivatoren und Hindernisse für Compliance in den unterschiedlichen Gruppen von Betrieben zu analysieren. Darauf aufbauend kann man dann Lösungen entwickeln und mit Experimenten auf Wirksamkeit testen. Eine Lösungsmöglichkeit wäre die Kommunikation der geltenden sozialen Norm.

Was bedeutet das genau?

Dr. Gangl: Das bedeutet, dass man beispielsweise jungen Gastronominnen und Gastronomen, die die Sicherheitsvorschriften in der Küche nicht ernst nehmen, rückmeldet, dass die meisten Gastronomiebetriebe sich an diese Vorschriften halten. Natürlich muss diese Information auch der Wahrheit entsprechen. Eine experimentelle Überprüfung würde bedeuten, dass man zufällig der einen Hälfte die soziale Norm rückmeldet und der anderen nicht und dann überprüft, wie sich die Einhaltung der Vorschriften in beiden Gruppen entwickelt hat.

Der Begriff „Belohnungsmacht“ aus Ihren Studien passt sehr gut zu unserer Möglichkeit, Betriebe und Bildungseinrichtungen mithilfe von Anreizen



Dr. Katharina Gangl forscht am Institut für Höhere Studien in Wien. Es ist spezialisiert auf wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fragen, die an aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen ausgerichtet sind und künftige politikrelevante Themenstellungen antizipieren. Dr. Gangl ist Psychologin und beschäftigt sich vorrangig mit dem Thema Compliance („Regelkonformität“) aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht. Ihr Vortrag beim 16. Arbeitsschutzforum in 2022 zum Thema „Compliance im Arbeitsschutz – Strategien und Nutzen“ bildet die Grundlage für das Interview.

”

Ich denke daher, dass sich die theoretischen Konzepte meiner Steuerforschung, die ja auf Forschung aus anderen Anwendungsfeldern wie der Kooperation zwischen Polizei und der Bevölkerung aufbaut, auf den Arbeitsschutz übertragen lassen.“

Dr. Katharina Gangl

für ihr überdurchschnittliches Engagement für Sicherheit und Gesundheit zu belohnen. Wie erreicht man Betriebe, die über die Belohnungsmacht nicht zu erreichen sind?

Dr. Gangl: Generell lässt sich diese Frage nicht beantworten. Es hängt von der jeweiligen Motivation und Situation dieser Betriebe ab. Erst wenn man diese Ausgangssituation gut analysiert hat, kann man eine passende Ansprache für diese Betriebe erarbeiten.

Ihr Modell der Compliance nennt sich „Slippery Slope Framework“. Was bedeutet das?

Dr. Gangl: Slippery Slope ist ein englischsprachiger Ausdruck, der sich schwer direkt ins Deutsche übertragen lässt. Es geht darum, dass in der Beziehung zwischen Behörden und Bevölkerung – schneller, als man glaubt – Teufelskreise entstehen können. Wenn die Behörde beispielsweise nur auf Kontrollen und Strafen setzt und den Aufbau einer Vertrauensbeziehung völlig vernachlässigt, dann wird die Compliance sofort weg sein, sobald Betriebe keine Kontrollen und Strafen mehr wahrnehmen. Das bedeutet, je mehr man nur auf Kontrollen und Strafen setzt, desto mehr Kontrollen und Strafen braucht man. In dem Modell nehmen wir an, dass dasselbe auch für Vertrauen gilt – wenn man nur auf Vertrauen setzt, muss man auch hier ständig investieren. Kommt es zu einem Vertrauensbruch und die Betriebe beginnen den Behörden zu misstrauen,

dann kann sich auch schnell ihre Compliance reduzieren.

Können Sie uns ein Beispiel dazu nennen?

Dr. Gangl: Ein Beispiel wäre, wenn ein Betrieb, der sich an alle Regeln hält, den Eindruck bekommt, dass die Konkurrenz das nicht tut und die Behörden hier auch nicht reagieren. Um dieses Abrutschen in Teufelskreise zu vermeiden, sollten Behörden eine kluge Mischung aus Kontrollen und Vertrauen umsetzen.

Wie unterscheiden Sie in Ihrem Modell „Zwangsmacht“ von der legitimen Macht?

Dr. Gangl: Zwangsmacht bedeutet, dass ich jemanden durch Gesetze, Kontrollen und Strafen zwingen, das zu tun, was ich will. Legitime Macht bedeutet, ich versuche jemand durch beispielsweise Information und Mitspracherecht vom Sinn der geltenden Regeln zu überzeugen, sodass sich die Person freiwillig an die Regeln hält. In beiden Fällen folgt die Bevölkerung der Macht, aber die dahinterliegenden Motivationen sind ganz andere.

Die Aufsicht der gesetzlichen Unfallversicherung setzt nicht ausschließlich auf Kontrolle und Sanktionen. In erster Linie will sie Betriebe von Sicherheit und Gesundheit überzeugen und beraten. Wie beurteilen Sie das im Lichte Ihrer Forschungsergebnisse?

Dr. Gangl: Der Ansatz ist prinzipiell klug,

Sie sprechen in Ihren Publikationen von „Nudging“, also dem sanften Druck, um Verhaltensänderungen zu erzielen. Wie nachhaltig ist das?

Dr. Gangl: Wie langfristig Nudging-Maßnahmen wirken, wurde bisher noch nicht umfassend untersucht. Viele der Nudging-Maßnahmen setzen aber darauf, dass sie permanent in der jeweiligen Entscheidungssituation zum Einsatz kommen. Beispielsweise würde man eine Erinnerung an wichtige Termine nicht nur einmal schicken, sondern jedes Mal, wenn sich dieser wichtige Termin – zum Beispiel eine Vorsorgeuntersuchung – wiederholt. Ich denke daher, diese Erinnerungen wirken auch wiederholt.

Haben Sie ein konkretes Beispiel dafür?

Dr. Gangl: Wir haben in Wien versucht, Menschen durch Naturbilder an den Wänden dazu zu bringen, ihren Müll korrekter zu entsorgen. Diese Naturbilder hatten auch nach sieben Wochen immer noch einen positiven Effekt auf das Verhalten. Insgesamt denke ich daher, dass es Situationen gibt, in denen Nudging-Maßnahmen auch langfristig funktionieren und sich nicht abnutzen.

Vielen Dank, Frau Dr. Gangl, für das Interview.



Das Interview führten Isabell Nöthen-Garunja, Dr. Roland Portuné, Dr. Heinz Schmid, DGUV.

Blick zurück nach vorn

Key Facts

- Die Prävention der gesetzlichen Unfallversicherung ist seit ihrem Bestehen einem steten Wandel ausgesetzt
- Die Folgen veränderter Rahmenbedingungen für die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aufzugreifen und sie für Betriebe aufzubereiten, ist Teil der „DNA“ der Prävention
- Nach der Corona-Pandemie steht die Prävention vor der Herausforderung einer globalen klimatischen Gesundheitsgefahr: der Erderwärmung

Autor

➤ Dr. Heinz Schmid

Welche Bedeutung Prävention tatsächlich hat, zeigte die Corona-Pandemie. Sonst eher Randthema öffentlichen Interesses rückte der Arbeitsschutz auf einen der vorderen Plätze der medialen Agenda. Aber was macht die Prävention der gesetzlichen Unfallversicherung aus? Wie ist sie zu dem geworden, was sie heute ist? Ein Blick zurück hilft, zumal die Herausforderungen nicht geringer werden.

Was die Prävention der gesetzlichen Unfallversicherung ausmacht, ist, dass die Prävention in den vergangenen fast 140 Jahren politisch auf immer breitere Füße gestellt wurde und sie sich dem Wandel immer wieder gestellt hat. Es gibt einige für die Prävention zentrale politische Entscheidungen. Ihre erste Aufgabe war es, Arbeitsunfälle zu verhüten, 1925 kam die Verhütung von Berufskrankheiten hinzu. In den 1960er-Jahren wurde die Unfallversicherung beauftragt, „Prävention mit allen geeigneten Mitteln“ zu betreiben. Das war der erste und gern übersehene Schritt zu mehr Ganzheitlichkeit in der Prävention. Mit der Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf Kinder, Schülerinnen, Schüler und Studierende stand die Unfallversicherung 1971 vor der Herausforderung, einen völlig neuen Präventionsbereich aufzubauen. Im Jahr 1996 beauftragte der Staat die Unfallversicherung mit der Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren – das war der zweite Schritt einer ganzheitlichen Betrachtung, der dazu führte, dass Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz heute gleichberechtigte Säulen sind. Es existieren weitere wichtige politische Entscheidungen zur Prävention, wie die Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Unfallversicherung einer ➤ **Gemeinsamen**

Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) 2007, den Erlass des ➤ **Präventionsgesetzes** (PrävG) 2015 oder das Inkrafttreten des ➤ **Arbeitsschutzkontrollgesetzes** (ArbSchKonG) im Jahre 2020. Auch das ➤ **Klimaschutzgesetz** (KSG) wird das Präventionshandeln beeinflussen.

Folgen des erweiterten Präventionsauftrags

Der erweiterte Präventionsauftrag führte zu interdisziplinären Präventionsabteilungen bei den Unfallversicherungsträgern: Neben Fachkräften des Ingenieurwesens kamen Fachleute verschiedener Naturwissenschaften, Gesundheitswissenschaften, der Psychologie sowie weitere Professionen hinzu. Eine komplexer werdende Arbeitswelt lässt sich nicht mehr mit einer einzigen Profession erklären. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit spiegelt sich auch in den Fachbereichen^[1] sowie den Instituten der DGUV^[2] wider. Interdisziplinarität ist in der wissenschaftlichen Forschung längst „Goldstandard“. Die Unfallversicherung ist demnach in guter Gesellschaft.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die genannten gesetzlichen Änderungen waren alle politisch motiviert und gewollt. Sie haben die Prävention der Unfallversiche-

rung nicht nur grundlegend beeinflusst, sondern in erster Linie gestärkt. Die Unfallversicherung war unter anderem deshalb in der Lage, technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen ganzheitlich zu begegnen. Die Politik setzt seit jeher großes Vertrauen in die gesetzliche Unfallversicherung.

Die Bedeutung der Branchengliederung

Der Branchenbezug hat sich bis heute bewährt, das hat die fast drei Jahre dauernde Corona-Pandemie gezeigt. Die gesetzliche Unfallversicherung richtete zu Beginn der Pandemie in kürzester Zeit gemeinsam mit Bund und Ländern einen Steuerkreis ein, um den Betrieben und Bildungseinrichtungen (branchen-)spezifische Hilfen an die Hand zu geben. Schon Franz Kafka, der wohl berühmteste Arbeitsschützer, hat sich im damaligen Königreich Böhmen für die Branchengliederung^[3] nach deutschem Muster eingesetzt.

Herausforderungen heute

Aufgrund der genannten gesetzlichen Basis vertritt die Prävention der Unfallversicherung zwangsläufig eine andere Art der Überwachung als die der staatlichen



Die Digitalisierung hat längst nicht ihren Höhepunkt erreicht. Mit der künstlichen Intelligenz (KI) – und konkret mit ChatGPT – erreicht sie eine neue Dimension.“

Arbeitsschutzaufsicht. Das haben die Unfallversicherungsträger 2022 in einem Argumentationspapier^[4] erneut bekräftigt. Der Dualismus ist daher kein überflüssiges Konstrukt. In den Überwachungsauftrag der Unfallversicherung bringen zudem beide Sozialpartner ihre Interessen ein.

Seit 2018 ist die Weiterentwicklung des Überwachungs- und Beratungsverständnisses ein strategischer Arbeitsschwerpunkt der Unfallversicherung. Im selben Jahr wurde auf Beschluss der Unfallversicherungsträger ein „Muster-Handbuch Prävention“ als Grundlage für ein einheitlicheres Präventionshandeln in Angriff genommen. Das Handbuch enthält bisher vier von ➤ **zehn Präventionsleistungen**.

Der Vorstand der DGUV hat 2020 eine Position zu „Überwachung und Beratung im Wandel“ beschlossen. Die Präventionsleiterinnen- und Präventionsleiter-Konferenz (PLK) hat im Anschluss eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Position ins Leben gerufen. Zur Umsetzung gehören unter anderem eine stärkere Digitalisierung der Aufsicht, eine Harmonisierung der Buß- und Zwangsgeldverfahren und eine stärkere digitale Vernetzung der für die Überwachung und Beratung relevanten Bereiche innerhalb der Unfallversicherung (wie Berufskrankheiten-, Reha-, Regress-, Mitglieds- und Beitragsbereich).

Auch die Lotsenrolle der Aufsichtsperson soll gestärkt werden, um insbesondere bei Fragen zu Leistungen anderer Sozialleistungsträger auskunftsfähig zu sein.

Kernfragen der Zukunft

Die Digitalisierung hat längst nicht ihren Höhepunkt erreicht. Mit der künstlichen Intelligenz (KI) – und konkret mit ChatGPT – erreicht sie eine neue Dimension. KI könnte helfen, die Besichtigungsquote zu erhöhen, wenn es gelänge, die Aufsichtspersonen virtuell in den Betrieb zu „beamen“, um diesen zu überwachen. Auch eine Teleüberwachung ist im Gespräch. Während der Corona-Pandemie gingen einige Träger zur Selbstauskunft der Betriebe über – auch hierüber gilt es nachzudenken.

Von der globalen Klimaerwärmung ist auch die Prävention betroffen. Gefährdungen durch natürliche Hitzeeinwirkung am Arbeitsplatz sind nicht neu. Was neu ist, sind die von Hitze betroffenen Versichertenzahlen sowie Dauer und Ausmaß der Hitzeperioden: Sie werden steigen, und es wird Personengruppen geben, die bisher nicht betroffen waren. Die stellvertretende Vorsitzende des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages, Kirsten Kappert-Gonthier, begrüßte im Rahmen der Veröffentlichung des Gutachtens ➤ **„Resilienz im Gesundheitswesen – Wege zur Bewältigung künftiger Krisen“** die Thematisierung des Klimawandels (➤ **Ärzteblatt**). Sie berichtete von einem Projekt der Charité, bei dem die Körpertemperatur der Beschäftigten der Intensivpflege während heißer Tage gemessen wurde. Manche Pflegekräfte hatten eine signifikant erhöhte Körpertemperatur, so Kappert-Gonthier, andere sogar Fieber.

Auch Großschadensereignisse im Zusammenhang mit der Klimaerwärmung wie Überschwemmungen im Ahrtal 2021 oder Waldbrände, die in ihrer Anzahl und ihrem Umfang neu sind, stellen künftige Themen dar. Ebenso ist die zunehmende Gewalt gegen Rettungs- und Einsatzkräfte oder auch gegen Aufsichtspersonen ein Thema der Zukunft.

Da die Unfallversicherungsträger bei ihrer Personalgewinnung auf den gleichen Arbeitsmarkt zugreifen, wie Betriebe der freien Wirtschaft, wird der Fachkräftemangel die Unfallversicherung weiter beschäftigen. Ein Mangel an Fachleuten schwächt langfristig die Aufsicht.

Zusammenfassung

Für die gesetzliche Unfallversicherung ist Prävention seit jeher ein starkes Standbein. Um den steigenden Kosten im Gesundheitswesen entgegenzuwirken, ist Prävention das Gebot der Stunde.

Dreh- und Angelpunkt der Prävention der Unfallversicherungsträger sind die Überwachung und Beratung als hoheitliche Aufgaben. Diese beiden Präventionsleistungen sind für die gesetzliche Unfallversicherung die „Türöffner“ in die Betriebe. Sie werden von weiteren Präventionsleistungen^[5] flankiert und erlauben, einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen. Beide Aufträge gilt es zu wahren.

Es gibt nur eines, was auf Dauer teurer ist als Prävention – keine Prävention (abgeändert nach John F. Kennedy). ➤

Fußnoten

[1] Fachbereiche der DGUV (https://dguv.de/de/praevention/fachbereiche_dguv/)

[2] Institut für Arbeitsschutz (IFA); Institut für Arbeit und Gesundheit (IAG) Institut für Prävention und Arbeitsmedizin (IPA)

[3] Kafka, Franz: Amtliche Schriften, S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 2004, S. 297

[4] Unsere Art der Überwachung - eine Grundhaltung! https://www.dguv.de/de/praevention/praev_lohnt_sich/grundlagen_praev/praeventionsleistungen/index.jsp

[5] Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung; veröffentlicht 2009 – redaktionell überarbeitet 2016 und 2019

Blei und Diisocyanate: EU plant neue europäische Grenzwerte

Autorin

➤ Ilka Wölfe

Foto: Adobe Stock/somartin



Anfang des Jahres hat die Europäische Kommission angekündigt, zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern neue Grenzwerte für die gesundheitsschädlichen Chemikalien Blei und Diisocyanate einzuführen. Genauer gesagt, sollen die Grenzwerte von Blei überarbeitet und für Diisocyanate erstmals eingeführt werden.

Die Europavertretung der Deutschen Sozialversicherung (DSV) begrüßt diesen Schritt ausdrücklich. Denn Blei kann sich bei Frauen schädlich auf die Sexualfunktion, die Fruchtbarkeit und die Fötusentwicklung auswirken sowie negative Folgen für das Nervensystem, Nieren, Herz und Blut haben. Diisocyanate können zu Atemwegserkrankungen und allergischen Hautreaktionen führen. Allerdings gibt es methodische Probleme bei der Messung von Grenzwerten für diese Stoffe. Deshalb bleiben aus Sicht der Deutschen Sozialversicherung Europavertretung weiterhin Maßnahmen wichtig, um das Expositionsrisiko so gering wie möglich zu halten.

Doch wo genau sind Beschäftigte eigentlich den Stoffen ausgesetzt? Bleibelastung am Arbeitsplatz kann beispielsweise beim Auftragen von bleihaltigen Anstrichstoffen im Zuge einer Restaurierung oder bei der

Produktion von Elektroautos vorkommen. Diisocyanate finden in vielen Bereichen des Bauwesens Anwendung, etwa im Bauschaum. Aufgrund der Häufigkeit, mit der diese chemischen Stoffe verwendet werden, ist die Initiative zu den Grenzwerten für Blei und Diisocyanate ein wichtiger Schritt für die Stärkung der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

Die Europäische Kommission rief betroffene Organisationen dazu auf, sich an einer Konsultation des entsprechenden Richtlinienentwurfs zu beteiligen. Die DSV prüfte in enger Zusammenarbeit mit der DGUV den Richtlinienentwurf und weist ➤ **in einem Feedback** auf methodische und praktische Umsetzungsschwierigkeiten hin.

Die Europäische Kommission schlägt eine Senkung der Grenzwerte zur Exposition von Blei vor. Besonders wichtig ist hier der Biologische Grenzwert (BGW), denn dieser umfasst sowohl die inhalative als auch die orale Exposition gegenüber Blei, die beispielsweise durch bleihaltigen Staub an Händen verursacht werden kann. Der Biologische Grenzwert ist daher aussagekräftiger als der Arbeitsplatzgrenzwert (AGW), der sich allein auf die Belastung durch Blei in der Luft bezieht. Da aber auch die Einhaltung niedrigerer Grenzwerte keine gesundheitliche Unbedenklichkeit garantiert, bleiben weiterhin persönliche Hygiene- sowie technische und organisatorische Schutzmaßnahmen am Arbeitsplatz wichtig. Dies wurde auch so an die Europäische Kommission kommuniziert.

Auch der vorgeschlagene Arbeitsplatzgrenzwert von Diisocyanaten hat einen Haken. Denn ein und derselbe Grenzwert kann

nicht für alle Diisocyanate gleichermaßen angewendet werden, ohne dass wesentliche Informationen verloren gehen, zum Beispiel zur Toxizität der verschiedenen Diisocyanate. Zudem stößt die Berechnung bei bestimmten Diisocyanaten an Grenzen, weshalb im Prinzip ein weiterer, spezieller Grenzwert benötigt wird.

Die Europäische Kommission schlägt zudem einen Grenzwert für die Überwachung von kurzzeitig erhöhten Expositionen vor. Es ist aber schwierig, Werte zu definieren, ab wann genau eine Exposition gegenüber Diisocyanaten nicht gesundheitsschädlich ist. Denn dies ist individuell sehr unterschiedlich. Deshalb bleiben die betriebliche Überwachung und möglichst der Ausschluss von kurzzeitig erhöhten Expositionen relevant.

Da bei Diisocyanaten grundsätzlich Schwierigkeiten bestehen, Expositionen genau festzustellen, sollten auch Messgeräte und -verfahren weiterentwickelt werden. Bis dahin gilt es, bestehende Schutzmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, anzupassen und für die nötige Schutzausrüstung zu sorgen.

Wie geht es weiter? Der Kommissionsvorschlag wird nun vom Europäischen Parlament und vom Rat erörtert. Im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) können die Abgeordneten Änderungsanträge zu dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission formulieren. Der Termin der Abstimmung im Ausschuss steht schon fest: Es ist der 7. September 2023. Die Diskussionen werden sich also noch bis in den Spätsommer hinziehen.

Versicherungsschutz eines Chormitglieds auf dem Weg zum Adventskonzert einer Kirchengemeinde



BSG, Urteil vom 08.12.2022,
Az. B 2 U 19/20 R

Autorin

➤ Prof. Dr. Susanne Peters-Lange

Ein ehrenamtlich tätiges Chormitglied eines privaten Frauenchors, der im Rahmen eines Adventskonzerts in einer evangelischen Kirchengemeinde auftritt, steht nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b SGB VII unter dem Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung; zuständig ist bei einem Unfall im Sinne von § 8 SGB VII die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft.

Die Klägerin verunglückte auf dem Weg zu einem von einer Kirchengemeinde veranstalteten öffentlichen „Advents-singen“ schwer, an dem sie als Mitglied eines privaten Frauenchors unentgeltlich teilnehmen wollte. Die Teilnahme des Chors basierte auf einer Vereinbarung zwischen dem Chor und dem Pfarrer der Kirchengemeinde, die das Konzert unter der Rubrik „Kirchliche Nachrichten“ als „Weihnachtskonzert“ in ihren Räumlichkeiten angekündigt hatte. Die später im Verfahren beige-ladene Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG) prüfte ihre Zuständig-keit, lehnte aber ein Tätigwerden im Auftrag einer Religionsge-meinschaft ab, weil die Initiative vom Chor ausgegangen sei.

Die zunächst beklagte Unfallkasse lehnte den Versicherungsschutz auf der Grundlage ihrer Satzung für ehrenamtlich Tätige und bür-gerschaftlich Engagierte, soweit diese nicht schon nach § 2 Sozial-gesetzbuch (SGB) VII gesetzlich oder freiwillig versichert sind, ab. Demgegenüber bejahte das Sozialgericht (SG) eine (durch die Satzung der Unfallkasse versicherte) dem Gemeinwohl die-nende unentgeltliche Tätigkeit, die für eine Organisation erfolgt sei, die ohne Gewinnerzielungsabsicht Aufgaben ausführt, die im öffentlichen Interesse liegen oder gemeinnützige beziehungs-weise mildtätige Zwecke förderte: Der Amateurchor sei im Sinne von § 52 Abgabenordnung (AO) gemeinnützig, indem er selbst-los tätig werde und der Pflege des Chorgesangs und damit der Förderung der Allgemeinheit im Sinne der Förderung von Kunst und Kultur diene. Ein vorrangiger Versicherungsschutz nach § 2 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. a SGB VII entfele, weil der privatrechtlich organisierte Chor keine Einrichtung des öffentlichen Rechts sei. Auch das Tätigwerden für eine kirchliche Einrichtung (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b SGB VII) habe mangels Auftrags der Gemeinde nicht bestanden, die lediglich ihre Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt habe. Im Berufungsverfahren wurde eine ehrenamtliche, im Wesentlichen dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit der Kläge-rin hingegen abgelehnt und stattdessen von einer Tätigkeit mit gespaltenen Handlungstendenz ausgegangen, bei der eigenwirt-

schaftliche Zwecke überwogen: Das Singen im Chor sei vorrangig zur Freizeitgestaltung und Befriedigung persönlicher Interessen (Freude am Singen und der Gemeinschaft) bestimmt gewesen (LSG, Urteil vom 24.09.2020, Az. L 6 U 14/20, UV Recht & Reha Aktuell [UVR] 04/2021 vom 30.04.2021, S. 145). Im Übrigen reiche eine einfache Mitgliedschaft in dem nachträglich als gemeinnützig an-erkannten Verein auch nicht aus, um als ehrenamtliche Tätigkeit im Sinne öffentlicher Aufgabenwahrnehmung gelten zu können.

Das Bundessozialgericht (BSG) folgte dem nicht: Vielmehr sei mit der Neufassung des § 2 Nr. 10 SGB VII durch das Gesetz zur Ver-besserung des unfallversicherungsrechtlichen Schutzes bürger-schaftlich Engagierter und weiterer Personen (UVSchVerbG) vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3299) der Versicherungsschutz für ehrenamtliche Tätigkeiten in diesem Bereich ausgeweitet worden. Die Neufassung des § 2 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b SGB VII habe dabei insbesondere der Entwicklung Rechnung getragen, dass auch im kirchlichen Bereich religionsgemeinschaftliche Aufgaben ver-stärkt durch Ehrenamtliche oder privatrechtliche Organisationen unentgeltlich erfüllt werden, um die vielfältigen und sehr unter-schiedlich ausgestalteten Formen ehrenamtlichen Engagements breit zu erfassen. Das Singen im Laienchor gehöre dem weiten Verständnis ehrenamtlicher Tätigkeit folgend zu dem Kreis von anerkannten Tätigkeiten, da es unter anderem im bundesweiten Verzeichnis „Immaterielles Kulturerbe“ der Deutschen UNESCO Kommission e. V. unter der Rubrik „Chormusik in Amateurchö-ren“ aufgeführt ist. Der Ausübung eines konkret-funktionalen „Amtes“ im Sinne der Übertragung eines bestimmten Aufgaben-bereichs oder Pflichtenkreises an einen „Amtswalter“ bedürfe es seit Inkrafttreten des UVSchVerbG nicht mehr, da es Ämter im eigentlichen Sinne in privatrechtlichen Organisationen über die organschaftlichen Vertreter hinaus nicht gebe. Damit seien das gemeinsame Besorgen eines Kreises von Geschäften, das arbeits-teilige Mitwirken in einer gemeinwohlorientierten Einrichtung oder die Wahrnehmung eines vorher festgelegten Aufgabenkreises



Selbst wenn die Zurverfügungstellung der Räume für die private Organisation noch nicht ausreicht für eine Einwilligung in deren ehrenamtliches Tätigwerden, so ist das BSG letztlich zu Recht davon ausgegangen, dass hier eine Zuordnung zum eigenen Aufgabenbereich mit dem Einvernehmen der Nutzung für das ‚Adventssingen‘ und der Ankündigung im eigenen Publikationsorgan gegeben war.“

ausreichend. Dem sei die Klägerin mit der mitgliedschaftlich übernommenen Verpflichtung, an den Veranstaltungen, Auftritten und Darbietungen des Amateurchors in der Stimmgruppe mitzuwirken, die ihr die Chorleiterin jeweils zugewiesen hatte, nachgekommen.

Damit sei die Klägerin am Unfalltag im Sinne von § 2 Nr. 10 Buchst. b SGB VII als Mitglied des Frauenchors für eine privatrechtliche Organisation mit ausdrücklicher Einwilligung einer Religionsgemeinschaft ehrenamtlich tätig geworden. Der ablehnende Bescheid der beigeladenen VBG konnte angesichts der unbeschränkten Zulassung der Revision durch das Berufungsgericht als Teil des Berufungsverfahrens, in dem vonseiten der Klägerin hilfsweise die Aufhebung des Ablehnungsbescheids beantragt worden war, im anhängigen Revisionsverfahren (erstmalig) aufgehoben werden. Diese für die beigeladene Trägerin sicherlich überraschende Wendung des Verfahrens, nachdem zuvor von keiner Tätigkeit im Auftrag oder mit ausdrücklicher Einwilligung der Kirchengemeinde ausgegangen worden war, lässt die Tragfähigkeit der diesbezüglichen tatsächlichen Feststellungen, auf deren Grundlage das BSG entschieden hat, etwas dünn erscheinen. Jedoch ist von einer ausdrücklichen Einwilligung auszugehen, denn sonst hätte der Chor nicht in den Räumlichkeiten der Kirchengemeinde auftreten können, was tatsächlich auch geschah. Selbst wenn die Zurverfügungstellung der Räume für die private Organisation noch nicht ausreicht für eine Einwilligung in deren ehrenamtliches Tätigwerden, so ist das BSG letztlich zu Recht davon ausgegangen, dass hier eine Zuordnung zum eigenen Aufgabenbereich mit dem Einvernehmen der Nutzung für das „Adventssingen“ und der Ankündigung im eigenen Publikationsorgan gegeben war.

Mithin bedurfte es einer rechtlichen Bewertung des Chorsingens als ehrenamtlicher Betätigung, nachdem das Landessozialgericht (LSG) hier eine durch eigenwirtschaftliche Motive geprägte unversicherte Tätigkeit (im Sinne von Hobby, Freude am gemeinschaftlichen Singen und damit Freizeitgestaltung) angenommen hatte. Beim unvoreingenommenen Lesen des Urteils mutet die Heraus-

hebung unter Referenz zur Deutschen UNESCO-Kommission eines Laienchors, der „dieses immaterielle Kulturerbe fördern und dem Gemeinwohl dienen“ wollte, eher pathetisch an – eine Deutung des Chorsingens als Hobby oder Liebhaberei wird dem natürlichen Empfinden dieser Betätigung selbst mit guter alter Tradition eher gerecht. Wenn es nunmehr im Kern nur noch darauf ankommt, dass eine Tätigkeit unentgeltlich ausgeübt wird und immateriellen Werten, ideellen Zwecken oder dem Gemeinwohl dient (so das BSG unter II. 3 der Gründe), wird die ehrenamtliche Betätigung sehr weit gefasst: Sie könnte nicht nur auf Teilnehmende an Pfadfindergruppen oder gar karnevalistischen Brauchtumsveranstaltungen, sondern auch auf neuere Betätigungen zivilgesellschaftlichen Engagements wie Teilnehmende an Food-Charing-Initiativen oder Aktionen von Klimaschutzaktivisten und Klimaschutzaktivistinnen erstreckt werden. Ob das weitere vom BSG genannte Indiz für eine ehrenamtliche Tätigkeit, dass sie „[...] – jenseits pflichtiger Ehrenämter – freiwillig aufgenommen und im Rahmen einer gemeinwohlorientierten Organisation erfolgt, die ohne Gewinnerzielungsabsicht Aufgaben erfüllt, die im öffentlichen Interesse liegen oder gemeinnützige, mildtätige, kirchliche oder soziale Zwecke fördern“, für Abgrenzungen geeignet ist, erscheint schon im Hinblick auf die nur abgeschwächte indizielle Bedeutung zweifelhaft. So erfüllen auch die genannten Beispiele bei privatrechtlich organisierter gemeinschaftlicher Betätigung im Zweifel dieses Erfordernis. Für Grenzziehungen wird häufig auch nicht die in § 2 Nr. 10 Buchst. b SGB VII geforderte Anbindung an eine einvernehmliche Tätigkeit mit Religionsgemeinschaften sorgen, denn diese sind, worauf das BSG zum Ende (unter II. 4 der Gründe) selbst hinweist, bei der Bestimmung des eigenen Aufgabenbereichs frei und entscheiden selbst, welche Tätigkeiten und Zielsetzungen sie sich zu eigen machen. Daher erscheint eine gewisse Sorge vor einer weiteren Ausdehnung des Versicherungsschutzes (auch und gerade im Rahmen der Versicherung kraft Satzung nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 SGB VII) angebracht.



Die Inhalte dieser Rechtskolumne stellen allein die Einschätzungen des Autors/der Autorin dar.

Verkehrsgerichtstag: Peter Mlodoch ist neuer Geschäftsführer

Der Deutsche Verkehrsgerichtstag bekam zum 1. April 2023 einen neuen Geschäftsführer. Der Vorstand des Verkehrsgerichtstages hat sich einstimmig für den 66-jährigen Journalisten und Juristen **Peter Mlodoch** als Nachfolger für den bisherigen Geschäftsführer Rupert Schubert entschieden.

Peter Mlodoch ist seit 2001 unter anderem für den Bremer „Weser-Kurier“ als Niedersachsen-Korrespondent in Hannover tätig. Seit 1987 berichtet Mlodoch für verschiedene Medien vom Verkehrsgerichtstag aus Goslar.

Sein Erstes juristisches Staatsexamen legte Mlodoch 1980 in Tübingen ab, wo er anschließend ein Volontariat beim „Schwäbischen Tagblatt“ absolvierte. Nach dem Referendariat und dem Zweiten Staatsexamen 1985 in Hamburg arbeitete der gebürtige Westfale zunächst als Rechtsanwalt in der Hansestadt, bevor er zum Journalismus zurückkehrte – unter anderem als Redakteur bei der Zeitschrift „Motorrad“ und Politikchef bei den „Bremer Nachrichten“.



Foto: privat

Peter Mlodoch

Personalwechsel bei den BG Kliniken: Münzberg übernimmt Geschäftsführung in Frankfurt – Reimertz koordiniert Bundeswehr-Kooperation

Prof. Dr. Matthias Münzberg, bislang Chefarzt für Rettungs- und Notfallmedizin an der BG Klinik Ludwigshafen, übernimmt die Geschäftsführung der BG Unfallklinik Frankfurt. Er besetzt

die Position von **Dr. Christoph Reimertz**, der seit 1. Mai 2023 neuer Koordinator für die Unternehmenskooperation der BG Kliniken mit den Bundeswehrkrankenhäusern in Deutschland ist.

gemeinsamen Fort- und Weiterbildung von medizinischen Fach- und Führungskräften. Außerdem arbeiten beide Partner an einer engeren Verzahnung ihrer medizinischen Leistungsangebote.

Foto: BG Kliniken



Prof. Dr. Matthias Münzberg

Matthias Münzberg ist wie Christoph Reimertz Facharzt für Orthopädie und Unfallchirurgie mit langjähriger Erfahrung im Krankenhausmanagement. In Ludwigshafen hat er maßgeblich die Kooperation mit den Universitätskliniken Heidelberg und Mannheim, den zuständigen Landesministerien sowie weiteren Partnern der BG Klinik verantwortet. Mit dieser Expertise soll Münzberg nun auch in Frankfurt am Main dafür sorgen, das sogenannte Integrative Versorgungsmodell der BG Kliniken im Rhein-Main-Gebiet weiter auszubauen.

Die Kliniken der gesetzlichen Unfallversicherung und der Sanitätsdienst der Bundeswehr kooperieren seit 2019 bei Themen wie Wissenstransfer, Forschung und der

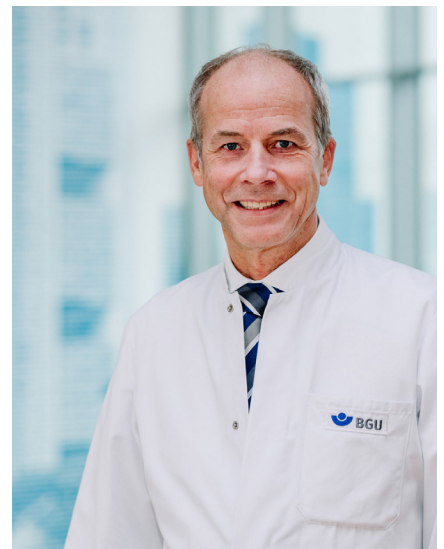


Foto: BG Kliniken

Dr. Christoph Reimertz