

Konflikt um Deregulierung

Das Beispiel Arbeitsstättenverordnung

von | Klaus Pickshaus und Felix Stumpf

Am 6. Januar 2017 schrieb »Die Welt«: »Auf diesen Punktgewinn ist Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer stolz. Als »bürokratischen Irrsinn aus Absurdistan« hatte der Chef der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) den von der Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD) vorgelegten Entwurf einer neuen Arbeitsstättenverordnung bezeichnet. ... Das war 2015. Vor einigen Wochen nun segnete das Kabinett eine entschärfte Fassung ab, mit der auch die Wirtschaft gut leben kann.« Punktgewinn für die Arbeitgeber oder Legendenbildung?

Schauen wir uns die Historie und das Ergebnis an.

Die deregulierte Verordnung 2004

Eine Arbeitsstättenverordnung gibt es schon seit 1975. Sie ist sicherlich die im Arbeitsschutz besonders weitreichende Regelung, weil sie fast alle Arbeitsplätze berührt. Doch diese Verordnung entsprach spätestens seit der Verabschiedung der EG-Arbeitsstätten-Richtlinie im Jahr 1989 nicht mehr den anspruchsvolleren europäischen Vorga-

ben. Im Jahr 2002 leitete die EU-Kommission beim Europäischen Gerichtshof mit Erfolg ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein.

Nachdem daraufhin der damalige Arbeitsminister Wolfgang Clement, der gleichzeitig auch Wirtschaftsminister

Klaus Pickshaus hat viele Jahre beim Vorstand der IG Metall gearbeitet und ist als Publizist tätig. Felix Stumpf leitet den Bereich Arbeitsgestaltung und Qualifizierungspolitik beim Vorstand der IG Metall.

**Forum
Gewerkschaften**



Karikatur: Thomas Plafmann

war, ge-
zwungen
wurde, die
Verordnung

zu novellieren, nutzte er dies zu einer erheblichen Deregulierung der Arbeitsschutzvorgaben. Für Clement sollte die neue Verordnung ein Vorzeigebild der Mitte Juli 2003 von der Schröder-Regierung beschlossenen Strategiekonzepts »Initiative Bürokratieabbau« – einem Bestandteil der Agenda 2010-Politik – werden.¹ Bisherige konkrete Vorgaben wurden durch allgemeine Schutzvorschriften ersetzt, die auf unbestimmten Rechtsbegriffen basierten (z.B. »angemessener Raum«).² Legendar ist die damals von Clement geäußerte Begründung, dass es in Deutschland durch die Deregulierung »noch leichter« werde, ein Unternehmen auch in einer Garage zu gründen.

Als Manko stellte sich ferner heraus, dass in der 2004 verabschiedeten Verordnung auf eine besondere Bestimmung zur Gefährdungsbeurteilung verzichtet wurde. Dies konnte erst im Jahr 2010 nachgebessert werden.

Als außerordentlich folgenreich erwies sich die neue Einrichtung eines Ausschusses für Arbeitsstätten, in dem Vertreter der Arbeitgeber wie der Gewerkschaften, der Bundesländer und der Wissenschaft repräsentiert sind. Hier erschloss sich ein Handlungsfeld für die Konkretisierung von Schutzregeln, die nicht nur für die betriebliche Praxis wichtig waren, sondern auch den Gewerkschaften Einflussmöglichkeiten bot. Die gleichberechtigte Mitwirkung von Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften in den staatlichen Ausschüssen ist ein konstitutives Element des deutschen Systems des Arbeitsschutzes. Neben dem neu gebildeten Arbeitsstätten-Ausschuss gibt es solche Ausschüsse beispielsweise auch im Bereich der Gefahrstoffe und der Betriebssicherheit, in denen jeweils die Verordnungen durch ausgehandelte Technische Regeln konkretisiert werden. Für die Gewerkschaften ist die Repräsentanz in diesen staatlichen Ausschüssen eine institutionelle Machtressource, die genutzt werden kann.³

In den folgenden Jahren gelang es – auch mit erheblichem gewerkschaft-

Was kennzeichnet die neue Arbeitsstättenverordnung 2016?

Auszüge aus einer Bewertung des Ressorts Arbeitsgestaltung und Gesundheitsschutz beim Vorstand der IG Metall (März 2017):

■ *Rechtsvereinfachung durch Integration der Inhalte der Bildschirmarbeitsverordnung (§ 2 und Anhang der ArbStättV, Nr. 6)*

Die Anforderungen an Bildschirmarbeit werden unter Anpassung an zeitgemäße Technologien in die Arbeitsstättenverordnung integriert. Diese Änderung stellt eine wesentliche Rechtsvereinfachung dar, denn damit gilt die Systematik der Arbeitsschutzanforderungen für das Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten auch für Bildschirmarbeit. Es erleichtert den Überblick für den Rechtsanwender und ist fachlich geboten, da Arbeit mittlerweile überwiegend an Bildschirmen verrichtet wird. Mit dem Wegfall einer bislang eigenständigen Rechtsverordnung geht kein materieller Gehalt von Schutz-Regelungen verloren. Im Gegenteil: Durch das »Übertragen« in die ArbStättV ist es nun möglich, die Anforderungen an Bildschirmarbeit durch klare und praxisorientierte Arbeitsstätten-Regeln zu untersetzen. Die rechtssichere Umsetzung der Verordnung in der Praxis wird damit wesentlich erleichtert.

■ *Rechtsklare Regelungen für Telearbeit (§ 2) als einer wichtigen Form mobiler Arbeit*

Bislang fehlende Vorgaben für Telearbeitsplätze führten in der Vergangenheit immer häufiger zu betrieblichen Konflikten. Mit der Verbreitung von Bildschirmarbeit im Homeoffice wurde eine Regelung erforderlich: Der Arbeitgeber hat nach der neuen Verordnung grundsätzlich eine gesetzliche Fürsorgepflicht und Verantwortung für die Sicherheit und den Schutz der Gesundheit – auch für ausgelagerte Telearbeitsplätze. Dabei sind Telearbeitsplätze definiert als vom Arbeitgeber für einen definierten Zeitraum eingerichtete Bildschirmarbeitsplätze im Privatbereich der Beschäftigten, für die eine arbeitsvertragliche Regelung bzw. eine Betriebsvereinbarung besteht. Um den Schutz der Privatsphäre in der häuslichen Wohnung der Beschäftigten nicht zu verletzen, ist lediglich eine »erstmalige Beurteilung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsplatzes« vorgeschrieben. Andere Formen beruflich bedingter Mobilarbeit werden von dieser Regelung nicht erfasst. Telearbeit im Sinne der ArbStättV ist daher nicht mit mobiler Arbeit gleichzusetzen: Sie beinhaltet nicht die Arbeit mit Laptop oder Smartphone jenseits der geregelten Zeitfenster etwa im Zug oder auf Dienstreisen.

■ *Aufhebung der zeitlichen Einschränkung bei Definition des »Arbeitsplatzes« (§ 2)*

Der Begriff des »Arbeitsplatzes« wurde wesentlich erweitert: Musste nach altem Verständnis mindestens zwei Stunden täglich oder an mehr als 30 Tagen an einem bestimmten Ort der Arbeitsstätte gearbeitet werden, um unter den Regelungsbereich der ArbStättV zu fallen, so ist heute der Arbeitsplatz definiert als Bereich, in dem Beschäftigte im Rahmen ihrer Arbeit tätig sind. Bereits kurzzeitiges Arbeiten ist hinreichend und der »materielle Schutzgehalt« der ArbStättV tritt in Kraft. Mit der Aufhebung der zeitlichen Einschränkung der Begriffsdefinition wurde zur Vermeidung unbeabsichtigter Erhöhungen der materiellen Anforderungen in § 8 »Übergangsvorschriften« eine Bestandschutzregelung aufgenommen.

■ *Arbeitsorganisation und Arbeitsabläufe sowie physische und psychische Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung zur Arbeitsstättengestaltung berücksichtigen (§ 3)*

Die Regelung, die Arbeitsorganisation und Arbeitsabläufe sowie physische und psychische Belastungen in der Gefährdungsbeurteilung zu berücksichtigen, ist grundsätzlich nicht neu, da sie im Arbeitsschutzgesetz bereits enthalten ist. In den Betrieben sowie im Kontext von Gefährdungsbeurteilungen im Rahmen des Arbeitsstättenrechts spielte sie bislang jedoch eine unzureichende Rolle, da sie in der ArbStättV auch nicht explizit vorgeschrieben war. Die psychischen Belastungsdimensionen im Rahmen des Arbeitsstätten-Regelwerks bezogen

sich bislang ausschließlich auf Belastungen etwa durch Raumeinengung oder -klima, unzureichende Beleuchtung oder Lärm. Bei den physischen Belastungen spielen Gefährdungen durch die Arbeitsorganisation bislang auch eine untergeordnete Rolle, obwohl Körper(zwangs)haltung oder Körper(fort)bewegung infolge des Arbeitsablaufs relevante Belastungsfaktoren darstellen. Die Hervorhebung der Arbeitsablaufgestaltung in der neuen ArbStättV stellt eine wesentliche Erweiterung des fachlichen Regelungsbereichs dar: Hiermit wird die Organisation der Arbeit als ein zentraler Belastungsfaktor qualifiziert, der in einer Gefährdungsbeurteilung im Rahmen der ArbStättV zwingend zu berücksichtigen ist. Und zwar sowohl hinsichtlich seiner psychisch und physisch relevanten Auswirkungen.

- **Ergonomische Anforderungen schon beim Einrichten berücksichtigen (§3a)**
Im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung hat der Arbeitgeber bei den Maßnahmen nicht nur den Stand der Technik und der Arbeitsmedizin zu berücksichtigen, sondern nach der neuen Verordnung nunmehr auch die »ergonomischen Anforderungen«. Berücksichtigt man, dass im Arbeitsschutzrecht der Ergonomie nur eine randständige Bedeutung zukommt, ist diese Erweiterung insbesondere in Kombination mit den neuen Anforderungen an die Arbeitsorganisation und vor dem Hintergrund älter werdender Belegschaften sehr zu begrüßen.

– **Barrierefreiheit (§ 3a)**

Zur barrierefreien Gestaltung von Arbeitsstätten wurde ergänzt, dass neben den unmittelbaren Arbeitsbereichen, den Zu- und Abgängen, auch die Sanitär-, Pausen- und Bereitschaftsräume oder etwa Kantinen, die von Beschäftigten mit Behinderungen genutzt werden, entsprechend eingerichtet und betrieben werden.

– **Konkrete Anforderungen an die Unterweisung von Beschäftigten (§ 6)**

Die allgemeine Unterweisungspflicht des Arbeitgebers über gesundheits- und sicherheitsrelevante Fragen ist wesentlich konkreter gefasst worden: Die inhaltlichen Gegenstände der Unterweisung, ihre Art und Häufigkeit sind nunmehr präzise definiert.

– **Tageslicht und Sichtverbindung (Anhang der ArbStättV, Nr. 3.4)**

Während die Verordnung von 2004 nur »möglichst ausreichend Tageslicht« und keine Sichtverbindung nach außen verlangte, erfordert die neue Verordnung nun beides – Tageslicht und Sichtverbindung, letzteres mit einer Übergangsregelung. Zugleich benennt sie aber auch Ausnahmen von dieser Regel und differenziert nach Arbeits- und anderen Räumen in einer Arbeitsstätte: Ausnahmen von der Forderung nach Tageslicht und Sichtverbindung nach außen begründen etwa betriebs-, produktions- oder bautechnische Gründe oder ein nur kurzzeitiges Aufhalten in Archiven oder Teeküchen. Ebenso ist es bei Räumen mit einer Grundfläche von mindestens 2.000 m², sofern Oberlichter oder andere Vorrichtungen Tageslicht in den Raum lenken. Während etwa Pausen- und Bereitschaftsräume möglichst mit Tageslicht beleuchtet und eine Sichtverbindung nach außen besitzen müssen, sollen Kantinen diese Eigenschaften aufweisen.

Impressum

Die Zeitschrift ist ein Forum für die politische Debatte der Linken. Manuskripte und Zuschriften sind ausdrücklich erwünscht.

Sozialismus wird herausgegeben von Heinz Bierbaum, Joachim Bischoff, Klaus Bullan, Frank Deppe, Otto König, Sybille Stamm, Michael Wendl und SOST e.V.

Redaktion Sozialismus
Postfach 10 61 27, 20042 Hamburg
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-40
Fax 040/28 09 52 77-50
E-Mail: redaktion@sozialismus.de
www.sozialismus.de

Redaktionssekretariat:
Bernhard Müller
Redaktion: Richard Detje, Marion Fisch, Christoph Lieber, Bernhard Müller, Björn Radke, Bernhard Sander, Klaus Schneider, Gerd Siebecke

Bezugsbedingungen:
Sozialismus erscheint 11 x jährlich (10 Hefte und 1 Doppelheft)
Einzelheft € 7,- | Abonnement € 70,- | Auslandsabo € 90,- inkl. Porto | Ermäßigtes Abo € 50,- | Förderabonnement € 150,- | 350,- Abbestellungen mit einer Frist von drei Monaten zum Ende des Abo-Jahrgangs.

Konto für Spenden und Abonnements:
Richard Detje | Hamburger Sparkasse
IBAN: DE28 2005 0550 1268 1209 77
BIC: HASPDEHH

Druck und Buchbinderarbeiten:
nettprint Hamburg
ISSN 0721-1171

© 2017 Sozialistische Studiengruppe e.V.

Umschlagkarikatur: Tom Janssen

Beilage:



lichen Einsatz insbesondere der IG Metall – eine ganze Reihe von Technischen Regeln zu erarbeiten und zu verabschieden (zu Raumabmessungen und Bewegungsflächen, zu Beleuchtung und

¹ Clement blieb seiner Linie nach Beendigung der Regierungstreu: Er ist jetzt Repräsentant der von den Metall-Arbeitgeberverbänden finanzierten Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und Mitglied des Wirtschaftsforums der FDP.

² Eine detaillierte Analyse der ArbStättV 2004 verfasste Ulrich Faber: Die entbürokratisierte Arbeitsstättenverordnung 2004 – »Arbeitsschutz light«?, in: WSI-Mitteilungen 9/2005, S. 511-516.

³ In der Jenaer Gewerkschaftsforschung werden unter den institutionellen Machtressourcen der Gewerkschaften in erster Linie die Tarifverträge gefasst. Zum gewerkschaftlichen Machtressourcenansatz im Rahmen einer Guten-Arbeit-Strategie vgl. Klaus Pickshaus: Rücksichtslos gegen Gesundheit und Leben. Gute Arbeit und Kapitalismuskritik – ein politisches Projekt auf dem Prüfstand. Hamburg 2014, S. 66-68

Raumtemperatur usw.). Im Ausschuss wurde ferner über eine Weiterentwicklung der Verordnung selbst verhandelt – und zwar im Konsens mit den Arbeitgebervertretern.

Der Medienputsch der BDA

Im Dezember 2014 beschloss der Bundesrat eine novellierte Arbeitsstättenverordnung, die gegenüber der vorherigen deutliche Verbesserungen enthielt. Unter anderem war die bisherige Bildschirmarbeitsverordnung integriert, was zu mehr Rechtsklarheit beitragen und die Handhabbarkeit in der Praxis erleichtern sollte.

Kurz vor der abschließenden Beschlussfassung der neuen Verordnung Anfang 2015 durch das Bundeskabinett intervenierte die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) mit einem Paukenschlag. Die Überschrift der BDA-Pressemitteilung vom 23.1.2015 lautete: »Bürokratischer Irrsinn in Absurdistan«. Viele vorgesehene Regelungen seien praxisfern und würden die Unternehmen unnötig belasten. Insbesondere der Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles wurde »Regulierungswut« vorgeworfen. Nahezu einhellig griffen die Medien die BDA-Kritik auf – fast ausschließlich ohne Sachkenntnisse. Die breit angelegte, systematische Medienkampagne der BDA zeigte Wirkung: Das Bundeskanzleramt stoppte vorerst die terminierte Verabschiedung des Verordnungsentwurfs.

Demokratiopolitisch erhält dieser Vorgang eine erhebliche Brisanz: Die Aktion richtete sich ja sowohl gegen einen Beschluss eines Verfassungsorgans – nämlich den Bundesrat – als auch gegen das bewährte Kooperationsmodell im Arbeitsschutz, das eine fachliche Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern, den Ländern, den Unfallversicherungen und dem Arbeitsministerium voraussetzt. Die Heftigkeit und Schärfe der Arbeitgeberkampagne lässt sich nur aus einer übergeordneten politisch-strategischen Zielsetzung erklären: Nach der erfolgreichen Durchsetzung der Rente

mit 63, einer verbesserten Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen und der Inkraftsetzung eines Mindestlohns sollten in der Mitte der Legislaturperiode weitere Regulierungsprojekte und Sozialreformen, die gewerkschaftliche Forderungen aufgriffen, gestoppt werden. Dies gilt sicherlich vor allem für die von den Gewerkschaften verlangte Anti-Stress-Verordnung.

Auch wenn die Reform vorerst auf Eis gelegt wurde, konnte nach einiger Zeit durch das gezielte Wirken der gewerkschaftlichen Vertreter im Arbeitsstättenausschuss in enger Kooperation mit Vertretern einiger Bundesländer wieder Bewegung in die Sache gebracht werden. Insbesondere die IG Metall spielte dabei eine zentrale Rolle. Mit diesen Aktivitäten sowohl in den Fachgremien als auch in der politischen und medialen Öffentlichkeit ist es schließlich gelungen, die Kritikpunkte am Entwurf der neuen Verordnung wesentlich zu entkräften und die notwendigen Verbesserungen schließlich doch weitgehend durchzusetzen. Fast zwei Jahre nach dem großen Konflikt konnte die neue Arbeitsstättenverordnung am 3. Dezember 2016 endlich in Kraft treten.⁴

Politische Bilanz

Die neue Arbeitsstättenverordnung trägt mit einer ganzen Reihe von konkretisierten Anforderungen wesentlich zur Rechtsklarheit bei und mit der Integration der Regelungen zur Bildschirmarbeit ebenfalls zur Rechtsvereinfachung. Die mit Beschluss dieser Verordnung deutlich zum Ausdruck kommende Abkehr von der Deregulierung im Arbeitsstättenrecht zugunsten von eher eindeutig bestimmten Anforderungen und Maßgaben ist aber nicht nur ein Umsetzungsvorteil für die »Rechtsanwender«, sondern nützt vor allem der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten in der Arbeitsstätte.

Neben dieser grundsätzlich verbesserten Ausrichtung des Rechtscharakters beinhaltet die neue Arbeitsstättenverordnung eine Reihe von Einzel-Regelungen, die den modernen Anforderungen an das Arbeitsschutzrecht zumindest in Ansätzen Rechnung tragen. Weiterer Modernisierungsbe-

darf – wie etwa das Schließen der Regelungslücke für das gesamte Spektrum mobiler Arbeit – muss fachlich diskutiert und mittelfristig noch umgesetzt werden.⁵

Die Aufnahme der psychischen Belastungen und die besondere Hervorhebung der Arbeitsorganisation sind ebenfalls positiv zu bilanzieren, wenngleich diese Regelung eine alle Belastungsfaktoren integrierende Anti-Stress-Verordnung nicht ersetzen kann.⁶

Greifen wir den anfangs zitierten »Welt«-Artikel noch einmal auf: War es nun ein Punktsieg der Arbeitgeber oder letztlich doch eine Schlappe? Der Punktsieg der Arbeitgeber zu Beginn des Jahres 2015 bestand darin, die Novelle der Arbeitsstättenverordnung fast zwei Jahre zu verzögern. Gleichzeitig war dies ein Warnschuss an das Bundesarbeitsministerium, weitere Regulierungsprojekte in den Schubladen zu belassen. Die inhaltliche Bilanzierung hingegen verdeutlicht, dass die brachiale Intervention der BDA hinsichtlich des fachlich-materiellen Gehalts der Arbeitsstättenverordnung für die Arbeitgeber nicht sehr erfolgreich war.

Für die Gewerkschaften ist der Ausgang ein Erfolg. Er verweist auch darauf, wie wichtig die Nutzung der institutionellen Machtressourcen – hier die Repräsentanz in den staatlichen Arbeitsschutzausschüssen – für das Eintreten für gesunde und gute Arbeit ist.

⁴ Über die Seite des BMAS kann der Text der jetzt gültigen Verordnung geladen werden: www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/arbeitsstaettenverordnung.html. Weitere Informationen sind hier zu erhalten: www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Arbeitsstaetten/Informationen.html

⁵ Vgl. Andrea Fergen: Neue Zeiten mit mobiler Arbeit. Herausforderungen durch örtliche und zeitliche Entgrenzung, in: Lothar Schröder/Hans-Jürgen Urban (Hrsg.): Streit um Zeit. Arbeitszeit und Gesundheit, Jahrbuch Gute Arbeit 2017, Frankfurt a.M. 2016, S. 194-207.

⁶ Die Vorteile einer eigenständigen Verordnung zu psychischen Arbeitsbelastungen sind in der »Zwischenbilanz der Anti-Stress-Initiative der IG Metall« exakt dargelegt und gelten noch immer. Siehe www.igmetall.de/docs_antistress-Broschuere-druck4-ansicht_kayadeniz_4aba81aa843af9fd8160556959d480b171e0b64.pdf.