Ulrich Pröll

Von der Gewerbepolizei zum Vorsorgemanagement

Funktionswandel staatlichen Handelns in der betrieblichen Prävention

1. *Einleitung*

Wandlungsprozesse von Arbeit, Technik, Wirtschaft und Gesellschaft führen zu ständig sich verändernden Handlungs- und Wirkungsvoraussetzungen im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz. Wie mehrere jüngere Untersuchungen der Sozialforschungsstelle Dortmund belegen, ist der institutionelle »Arbeitsschutz« als Folge einer autologischen Reproduktion traditioneller, auf Technik, Vorschriften und Kontrolle fixierter Handlungsmuster inzwischen unter einen massiven Modernisierungsdruck geraten (Pröll 1991, Peter (Hrsg.) 1988). Sollte dieser nicht angemessen verarbeitet werden, wird sich der *schleichende Funktions- und Bedeutungsverlust* der Institution »Arbeitsschutz«, d.h. ein Stagnieren der präventiven Leistung verbunden mit einer Erosion seiner sozialen und politischen Bedeutung, weiter zuspitzen.

Dieses Krisenszenario gilt auch und gerade für die Staatliche Gewerbeaufsicht als Arbeitsschutzverwaltung der deutschen Bundesländer. Die Ende 1992 bekanntgewordene Beschlußvorlage des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums für die Länderfinanzministerkonferenz, die operative Ebene im Arbeitsschutz bundesweit aus der Landesverantwortung zu entlassen und den Unfallversicherungsträgern zu überantworten, kann als vorläufiger Gipfelpunkt dieser Entwicklung gelten. Damit wäre die unmittelbare Sozialstaatsgarantie für einen historischen Kernbereich der Sozialpolitik zur Disposition gestellt worden.

Gleichwohl wird sich ein gestaltender Zugriff der Länder auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz nur über tiefgreifende Reformen der »Staatlichen Gewerbeaufsicht« aufrechterhalten bzw. verwirklichen lassen. Dies setzt ein offensives, zukunftorientiertes Handlungskonzept voraus, das wiederum nicht formuliert werden kann ohne ein hinreichend klares Bild der Probleme und Anforderungen, auf die sich präventives Handeln wird beziehen müssen und ohne Berücksichtigung der inneren Struktur-

veränderungen des Systems der betrieblichen Prävention, in das staatliches Handeln als ein Element eingebettet ist.

Vor dem Hintergrund mehrjähriger anwendungsorientierter Forschung zum Arbeitsschutz und speziell zweier wissenschaftlicher Gutachten des Autors an das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium (Pröll 1989 und 1993) wird dieses Reformproblem in zwei Schritten diskutiert:

- Es ist zunächst die Unzulänglichkeit der überkommenen Handlungslogik zu verdeutlichen, die sich mit dem Begriff »Gewerbeaufsicht« verbindet. Dazu werden die heute noch fortwirkenden historischen Entstehungs- und Funktionsbedingungen dieses institutionellen Modells skizziert und mit dem zwischenzeitlich erfolgten und sich in die Zukunft fortsetzenden Strukturwandel von Erwerbsarbeit und Prävention konfrontiert.
- Auf der Grundlage solcher Praxiskritik und Anforderungsbilder können dann Konsequenzen für die konzeptionelle Neubestimmung von »Gewerbeaufsicht« diskutiert werden. Unser Entwurf eines neuen Konzeptes von staatlicher »Gewerbeaufsicht« im Arbeitsschutz plädiert für eine intelligente, entwicklungsorientierte Strategie der *Qualitätssicherung* im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz. Auf der Grundlage einer zeitgemäßen Leitidee von betrieblicher Gesundheitsvorsorge wird eine stärkere *Programm-, Regional- und Dienstleistungsorientierung* vorgeschlagen, die nicht als Ersatz, sondern als zeitgemäße Operationalisierung bzw. Flankierung ordnungsrechtlicher Kompetenz verstanden wird. Praktische Konsequenzen für die Organisations- und Personalentwicklung können wir aus Platzgründen nicht mehr behandeln (vgl. dazu Pröll 1989).

2. *»Gewerbeaufsicht«: Paradigma des klassischen Verhältnisses von Betrieb und staatlicher Aufsicht*

Es lohnt sich, zunächst in historischer Sicht nach den Enstehungs- und Funktionsbedingungen des klassischen Verhältnisses von staatlicher Aufsicht und betrieblicher Praxis zu suchen. Dieses klassische Verhältnis von staatlicher Aufsicht und Betrieb, so wie es sich in den Kindertagen des Arbeitsschutzes herauskristallisiert hat, ist *hierarchisch-hoheitlich*. Es folgt dem obrigkeitsstaatlichen Muster des *preußischen Polizeirechts*. Das *Revisions-Prinzip*, d.h. der Gedanke einer unmittelbaren Kontrollierbarkeit betrieblicher Gefahrenzustände, ist darin ein wichtiger Bestandteil. Seine z.T. bis

heute wirksamen Rechtsgrundlagen wurzeln im *Gewerberecht* (»Gewerbeordnung«). Leitideen der zugehörigen Vorstellung von staatlicher Aufsicht sind *Kontrolle, Durchsetzung und Gesetzesvollzug.*

Die Entstehungs- und Funktionsbedingungen dieses klassischen Beziehungsmodells lassen sich anhand eines Analyserasters systematisch beschreiben, das sich auch zur Beschreibung der gegenwärtigen Situation eignet und damit gestattet, veränderte Umfeldbedingungen sichtbar zu machen (vgl. Abb.).

Strukturwandel von betrieblicher Praxis und öffentlicher Aufsicht im Arbeitsschutz

	»historisch-klassisch« →	»modern«
Leitrisiko	Arbeitsunfall Listen-BK	berufsbedingte Gesundheitsgefahren
Schutzkonzept	maßnahmen- und vorschriftenorientiert, deterministisch	zielorientiert, dynamisch, primär-präventiv
Vorschriftenideal	eindeutig, zeitlos, ubiquitär	dynamisch, situationsbezogen
Disziplinen	Technik- und Naturwissenschaften	multidisziplinär, incl. Sozialwissenschaften
betriebliche Strukturen	patriarchalisch, keine Betriebsverfassung, kein Expertenwesen	Interessenvertretung, betriebliche bzw. betriebsnahe Fachbetreuung
Adressaten	Arbeitgeber	zusätzliche Akteure: Arbeitsschutzexperten, Beschäftigte, Interessenvertretungen

Leitrisiko des klassischen Arbeitsschutzes ist der Arbeitsunfall, genauer: der durch Fehlgestaltung oder Versagen technisch-technologischer Arbeitsbedingungen verursachte Personenschaden. Erst mit weitem Abstand auf der Prioritätenliste folgen die anerkannten Berufskrankheiten. Kennzeichnend ist also die Konzentration auf stoffliche, lineare und als relativ eindeutig vorausgesetzte Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge. Für unsere Argumentation ist daran vor allem von Interesse, daß damit auch wichtige Voraussetzungen für die »Offensichtlichkeit« und (relativ) einfache »Auffindbarkeit« von betrieblichen Gefahren durch externe Aufsichtspersonen als gegeben betrachtet werden konnten.

Das zugehörige *Schutzkonzept* ist maßnahmen- und vorschriftenorientiert. Bekannten Gefahrentypen werden unter Beteiligung der »interessierten Kreise« typische Schutzmaßnahmen verbindlich zugeordnet. Auch dies ist eine Funktionsvoraussetzung für klassische Aufsicht, denn die Rechtmäßigkeit und Zulässigkeit betrieblicher Zustände unter Sicherheitsaspekten läßt sich so ohne allzu große Ermessensspielräume beurteilen. Hat der Arbeitgeber alle geforderten Vorkehrungen getroffen?

Vorschriftenorientierung bedeutet allerdings auch, daß sich öffentliche Arbeitsschutzaufsicht nur für betriebliche Sicherheits- und Gesundheitsprobleme interessieren kann, die entweder in einer »Maßnahmensprache« oder anhand meß- und prüffähiger Normen (z.B. Grenzwerte) beschreibbar sind.

Dem entspricht wiederum ein bestimmtes *Vorschriften-Ideal*: Um im Sinne des klassischen Arbeitsschutzes handhabbar zu sein, müssen Vorschriften möglichst präzise, zeitlos und situationsunabhängig konzipiert sein. Wiederum erscheint die Nachprüfbarkeit in Maß und Zahl als eine wichtige Voraussetzung für die Verringerung von Ermessensspielräumen und die Erhöhung von Rechtssicherheit im Verhältnis von Staat und Unternehmen.

Der *disziplinäre Blickwinkel* des traditionellen Konzepts ist sicherheitstechnisch und naturwissenschaftlich. Diese Disziplinen liefern nicht nur seit jeher die »passenden« (linearen) Theoriekonzepte, z.B. von Dosis und Wirkung, Belastung und Beanspruchung usw., sondern auch die Experten, die diese Konzepte in der Praxis des Arbeitsschutzes zur Geltung bringen.

Die dem klassischen Modell geschichtlich entsprechende *betriebliche Sozialstruktur* kennt weder Organe der Betriebsverfassung und Interessenvertretung noch ein betriebliches Expertenwesen im Arbeitsschutz. Ansätze zur Herausbildung eines relativ eigenständigen Arbeitsschutz-Handlungsfeldes auf betrieblicher Ebene, d.h. eine »Verbetrieblichung« des Arbeitsschutzes, datieren erst sehr viel später. Den Fachbeamten der öffentlichen Aufsichtsdienste fiel damit auch eine Art Wissensmonopol zu.

Einfach stellt sich auch der *Adressaten-Begriff* klassischer Arbeitsschutzaufsicht dar. Rechtssystematisch und praktisch ist der Arbeitgeber die zentrale Bezugsperson. Erst über seine gesetzliche »Garantenstellung« und Fürsorge-Verpflichtung, d.h. auf einem Umweg, kommt die Arbeitnehmerschaft als Klientel von Schutz-Objekten in den Blick.

Zweifellos hat sich die Praxis staatlicher Aufsicht im Arbeitsschutz gegenüber diesem historischen Idealtypus verändert, d.h.

ausdifferenziert und verfeinert. Der institutionelle Rahmen der Handlungslogik »Gewerbeaufsicht« wurde, wie unsere empirischen Untersuchungen belegen, jedoch nicht gesprengt. Er prägt gleichsam als historische Altlast noch immer die Praxis staatlichen Handelns im Arbeitsschutz. Das Kernproblem besteht darin, daß sich die Veränderungen in der gesellschaftlichen Umwelt dynamischer und tiefgreifender vollzogen haben und vollziehen als die strukturellen Anpassungen des öffentlichen Arbeitsschutzes selbst. Eine Folge ist der eingangs skizzierte Funktions- und Bedeutungsverlust der Arbeitsschutz-Institutionen.

3. *Veränderte Funktionsanforderungen an betriebliche Prävention und staatliche Aufsicht*

Wie haben sich die Umweltbedingungen, die Anforderungen und die institutionellen Parameter, die methodischen und instrumentellen Möglichkeiten, »Sicherheit und Gesundheitsschutz im Betrieb« zu gestalten, gewandelt? Welche aktuellen Trends zeigen die zukünftige Entwicklung an?

Selbstverständlich kann an dieser Stelle kein systematisches Szenario des für den Arbeitsschutz bedeutsamen Strukturwandels von Arbeit, Technik, Wirtschaft und Gesellschaft gezeichnet werden. Der Hinweis auf die einschlägige Überblicksliteratur muß hier genügen (BMA [Hrsg.] 1988; Pröll 1991 und 1993; Neumann [Hrsg.] 1992; Volkholz 1992). Der für den öffentlichen Arbeitsschutz relevante Anforderungsgehalt dieses Strukturwandels läßt sich auf der Grundlage der zuvor verwendeten Kriterien jedoch pointiert beschreiben.

Die präventions- und gesundheitspolitische Bedeutung von Betriebsunfällen hat in der Vergangenheit ständig abgenommen, während die Folgen chronischer Gesundheitsschädigungen drastisch an Bedeutung gewonnen haben. Neue Berufskrankheiten, wie bestimmte Berufskrebserkrankungen, Hautkrankheiten und Allergien, sowie andere langfristig entstehende, chronische Gesundheitsschäden, die durch Arbeitsbedingungen mitverursacht werden, geraten dadurch verstärkt in den Blick. Gemeint sind insbesondere psychovegetative Störungen, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Erkrankungen des Stütz- und Bewegungsapparats usw. An die Stelle des klassischen Leitrisikos »Unfall« tritt das neue *Leitrisiko »arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren«*.

Hinter solchen Schädigungsmustern verbergen sich in der Regel

vielschichtige Belastungsgefüge, deren Einzelkomponenten gleichzeitig wirken und sich überlagern (Mehrfachbelastungen). Urteile über betriebliche Sicherheits- und Gesundheitsrisiken setzen also zunehmend eine subtile Kenntnis bzw. komplizierte Analyse betrieblicher Bedingungen voraus. Es liegt auf der Hand, daß damit die Normierbarkeit und Kontrollierbarkeit von Risiken gleichermaßen erschwert werden.

Moderne *Schutzkonzepte* tragen diesem Komplexitätszuwachs durch Zielorientierung (statt Maßnahmenorientierung) bei gleichzeitig erweitertem Zielrahmen Rechnung (vgl. z.B. Fröhner 1990). Die Arbeitsschutzpolitik der EG gründet sich auf eine solche Philosophie: Sie will ausdrücklich auch den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und möchte dies durch einen *gestalterischen, primärpräventiven und systembezogenen* Ansatz (Mensch-Technik-Organisation) verwirklichen.

Das klassische *Vorschriften-Ideal* kann dabei weniger denn je Hilfestellung und Orientierung leisten. In einem zeitgemäßen Verständnis kommen Vorschriften als Mindestnormen ins Spiel, die bei betrieblichen Problemlösungen situations- und schutzzielbezogen umgesetzt werden müssen. In der praktischen Konsequenz führt dies zu einem Konzept der »pluralistischen Ressourcenplanung«, deren Ziel die weitestgehende Sicherung von Optionen für die Zukunft ist. Vorsorge setzt damit im Einzelfall entsprechend erweiterte Handlungsspielräume für ein planerisches Ermessen voraus. Damit ist weder einer »Deregulierung« das Wort geredet noch werden Grenzwerte völlig überflüssig. Es wird allerdings der *prinzipiell* prekäre Charakter der Vorsorgefunktion von »exakten« Normen und Grenzwerten deutlich. Sie verlieren damit ihren zentralen Platz und werden zu einem Bestandteil unter anderen in einer umfassenden Vorsorgestrategie (Ladeur 1986). Wie prekär und zeitlich begrenzt die Sicherheits-»Garantie« von exakten Normen ist, zeigt sich besonders deutlich an den ständigen Veränderungen der Gefahrstoff-Grenzwerte.

Ein »ganzheitlicher Ansatz« hat selbstverständlich Auswirkungen auf die *Disziplinen-Perspektive*. Praktischer Arbeitsschutz kann dann nicht mehr eine Domäne von Sicherheitstechnik und Untersuchungsmedizin sein. Ohne Beteiligung eines breiteren Spektrums natur- und sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse und Experten ist der »neue Ansatz« nicht einlösbar.

Von herausragender Bedeutung ist die *Veränderung der betrieblichen Strukturen*, insbesondere die Entwicklung einer betrieblichen

Arbeitsschutzorganisation. Für die Großunternehmen bedeutete das bereits in der Vergangenheit einen fortschreitenden Ausbau der betrieblichen Eigenkontrolle und Selbststeuerung. Diese »Verbetrieblichung« des Arbeitsschutzes wird sich als übergreifender Trend fortsetzen und künftig über angepaßte Organisations- und Betreuungsmodelle auch die mittleren und kleinen Unternehmen stärker erreichen müssen.

Mit dem Auftreten zusätzlicher Funktionsträger im betrieblichen Arbeitsschutz ändert sich auch die *praktische* (weniger die rechtssystematische) Bedeutung des Arbeitgebers als Adressat staatlicher Aufsicht. Neben den Arbeitsschutzexperten gewinnt insbesondere die Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen an strategischer Bedeutung.

Noch völlig unterbelichtet ist die Subjektrolle der *Beschäftigten* im Arbeitsschutz. Dabei besteht weitestgehende Übereinstimmung, daß Qualität und Akzeptanz betrieblicher Problemlösungen wesentlich davon abhängen, inwieweit die Alltagserfahrungen und das Gestaltungswissen der ArbeitnehmerInnen einbezogen wurden. Schließlich hängt das Funktionieren eines planungsorientierten Vorsorgekonzepts in der betrieblichen Praxis entscheidend von der Transparenz von Wissen und Informationen über Risiken, von umfassender Beteiligung und einem verbindlichen »vertikalen« Zielkonsens ab. Damit wird zugleich erkennbar, daß moderne betriebliche Prävention nur als Einheit von Arbeitssystemgestaltung und spezifischer Organisationsentwicklung im Handlungs- und Kommunikationsfeld »Sicherheit und Gesundheit« erfolgreich sein kann.

Die wesentlichen Konsequenzen der vorausgegangenen Ausführungen für Standortbestimmung und Anforderungsprofil staatlichen Handelns im Arbeitsschutz sind folgende:

- Die betriebliche Handlungsebene im Arbeitsschutz muß und wird sich organisatorisch weiter entwickeln, und zwar auch über das Führungs- und Expertensystem hinaus.
- Als neue Leitideen werden sich Primär-Prävention, Gestaltung und Beteiligung in den Vordergrund schieben.
- Die Möglichkeiten der verbindlichen Normierbarkeit und der Außenkontrolle von betrieblichen Risiken nehmen in vielen präventionspolitisch wichtigen Problembereichen ab.
- Zeitgemäße Arbeitsschutzaufsicht muß sich gleichwohl zunehmend für diese Risikoklassen interessieren, wenn sie einen ernstzunehmenden Beitrag zum vorbeugenden Gesundheitsschutz in der Arbeitswelt leisten will.

4. *Erste Schlußfolgerungen für das institutionelle Profil einer modernen Arbeitsschutzverwaltung der Länder*[1]

Qualitätssicherung im Arbeitsschutz: Kern einer neuen Leitidee?

Sicherheit und Gesundheitsschutz können letztlich nur durch das Alltagshandeln aller am Betriebsgeschehen Beteiligten gewährleistet werden. Aktivitäten außerbetrieblicher Instanzen wirken hierauf nur mittelbar und systemisch ein, durch Bereitstellung von Regeln, Wissen, Instrumenten usw. Die klassische Funktion der Staatlichen Gewerbeaufsicht in diesem Arbeitsschutzsystem bestand eigentlich immer schon in der *Qualitätssicherung*. Mit dieser Bestimmung scheint der Kerngehalt der Sozialstaatsgarantie im Arbeitsschutz auch vor dem Hintergrund des Anforderungswandels angemessen umschrieben zu sein. Wofür aber kann der Staat in diesem speziellen Systemzusammenhang »garantieren« und mit welchen Strategien und Instrumenten?

Moderne Qualitätssicherungsphilosophien (z.B. »Total Quality Management«) setzen ihre Priorität auf die Systemoptimierung, d.h. auf die zusammenhängende Entwicklung von Mensch, Technik und Organisation als Voraussetzung dafür, daß überhaupt qualitativ hochwertige Leistungen erbracht werden können. Direkte Kontrolle an den Zwischen- und Endprodukten wird damit zu einer nachrangigen Funktion, die vielfach in die Fertigung zurückverlagert und gar nicht mehr von besonderen Qualitätsstellen selbst wahrgenommen wird. In dieser Analogie betreibt die heutige Arbeitsschutzverwaltung eine veraltete Qualitätssicherungsstrategie: Die Kontrolle am Endprodukt, wie sie für das flächenorientierte Konzept der »Betriebsrevisionen« typisch ist, hat von der institutionellen Konstruktion her einen größeren Stellenwert als die Systementwicklung und -optimierung. – Die Aktivitäten der Länder-Arbeitsschutzverwaltungen müßten folglich noch stärker auf die Entwicklung der Funktionsbedingungen und Handlungsparameter der Subsysteme des Arbeits- und Gesundheitsschutzes konzentriert werden. Damit ändert sich die Beobachtungsperspektive von öffentlicher »Aufsicht«. Der Blick richtet sich nicht mehr nur auf die Relation von Risiken und Maßnahmen, sondern auf die dazwischen vermittelnden betrieblichen Potentiale und Probleme der Prävention, d.h. auf Wirkungs- und Funktionsparameter des Arbeitsschutzsystems, auf Fähigkeiten des Risiko-Managements und der Gesundheitsvorsorge.

Ein besonderes Augenmerk müßte dabei den betrieblichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen effektiven Arbeitsschutzes

gelten, d.h. dem Zustand der Arbeitsschutz-Organisation, ihrer instrumentellen Ausstattung, der Qualifikation und Motivation von Arbeitsschutzexperten und Führungskräften, aber auch der Einhaltung spezialgesetzlicher Informations- und Beteiligungsregeln (z.B. im Gefahrstoffmanagement). Dieses Konzept setzt darauf, mittel- bzw. langfristig die *Selbstregulierungsfähigkeit* der Betriebe im Arbeits- und Gesundheitsschutz noch weiter zu fördern und damit auch weiter zur eigenen Entlastung von der direkten Qualitätskontrolle beizutragen. Schon heute kann zumindest für die mittleren und größeren Betriebe mit eigener Arbeitsschutzorganisation und leidlich aktiver Interessenvertretung unterstellt werden, daß die selbstgetragene Überwachung im klassischen Arbeitsschutz im Grundsatz funktioniert.

Die Schließung von Versorgungs- und Betreuungslücken im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen wird den Markt für überbetriebliche sicherheitstechnische und arbeitsmedizinische Dienstleistungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz stark expandieren lassen. Sein qualitativer Leistungsstandard hat damit zunehmenden Einfluß auf die Güte der betrieblichen Prävention insgesamt. Zur staatlichen Qualitätssicherung im Arbeitsschutz gehört folglich auch eine besondere Aufmerksamkeit für die qualitative und regionale Entwicklung solcher überbetrieblicher Infrastrukturen.

Ein solches Qualitätssicherungs- bzw. Kontrollkonzept verlangt definierte Qualitätsziele und ihrer Erreichung dienende Maßnahmenpakete. Erforderlich sind also Programme, die materielle und organisatorische Entwicklungsziele im Arbeits- und Gesundheitsschutz formulieren und die Arbeitsteilung und Koordination der einzelnen Arbeitsschutzinstanzen regeln. Angesichts der anspruchsvollen arbeitsschutzpolitischen Aufgabenstellungen der »Neuordnung des gesamtdeutschen Arbeitsschutzes« und eines wachsenden Koordinationsbedarfs der Institutionen und Organisationen, die auf dem Feld des Arbeits- und Gesundheitsschutzes operieren[2], werden derartige Programme u.E. unverzichtbar.

Normen und Standards

Auch im staatlichen Handeln wird die fachliche Sichtweise primärer Prävention den »normierten« Arbeitsschutz also immer erheblich überschreiten müssen. Es ist davon auszugehen, daß a) immer mindestens ein größerer Zeitverzug zwischen der Entstehung nutzbarer wissenschaftlicher und praktischer Lösungen und deren formaler

Normierung besteht und daß b) eine Vielzahl von Belastungs- und Gestaltungs-Parametern kaum in praktisch handhabbare Meßgrößen (Grenzwerte) und Prüfverfahren übersetzt werden können. Um so größere Bedeutung werden Normen im außerrechtlichen, soziologischen Sinne erlangen: D.h. soziale Einverständnisse darüber, was eine zeitgemäße Lösung eines betrieblichen Sicherheits- und Gesundheitsproblems darstellt. Modellhaften Gestaltungslösungen und -verfahren kommt dabei möglicherweise eine besondere praktische und konkretisierende Bedeutung zu (z.B. Musterlösungen für bestimmte Arbeitsplatztypen). Solchen bewährten »Standards« zur breiten Geltung zu verhelfen, d.h. vor allem zu ihrer raschen Diffusion insbesondere in mittelständische Bereiche beizutragen, wäre demnach eine wichtige Aufgabe einer modernen Arbeitsschutzbehörde.

Beratung

Ein erheblicher Teil präventiven Wissens wird sich nicht mit ordnungsrechtlichen Mitteln umsetzen lassen, sondern nur durch Beratung und Überzeugung. Neben Betriebsbesichtigungen könnten vor allem Genehmigungsverfahren nach dem Immissionsschutz- und Bauordnungsrecht systematisch für Beratungsangebote genutzt werden. Inhaltlich, d.h. hinsichtlich der Problemstellungen, die Beratung auslösen, geht es um mehr als die durchaus heute schon üblichen Hilfestellungen gegenüber den Betrieben bei der Einhaltung von Mindestvorschriften. Problemorientierung bedeutet auch hier, einen weiten und ganzheitlichen Arbeitsschutzbegriff zugrunde zu legen. Auf seiten der Mitarbeiter erfordert das,

- einen geschärften analytischen Blick für die »Tiefenschicht« von Risiken, insbesondere auch für deren organisatorische und soziale Dimension, der es zumindest gestattet, tiefer liegende Probleme zu erkennen und zu benennen,
- ein Grundwissen über Gestaltungslösungen und Standards, vor allem aber
- einen profunden Überblick über das Angebot an betriebsnahen, spezialisierten Beratungseinrichtungen, auf die hinsichtlich vertiefter Beratung verwiesen werden kann.

Hinsichtlich der Methodik und der Tiefe sollte aus Kapazitätsgründen nicht mehr als eine Initialberatung erwartet werden, d.h. eine Sensibilisierung der im Betrieb Verantwortlichen für Gestaltungsprobleme und Sanierungsbedarf einschließlich möglicher Hinweise

auf spezialisierte Beratungseinrichtungen. Eine vertiefte Einzelfallberatung wäre nach dem oben skizzierten systemischen Konzept der Qualitätssicherung eher Sache der auszubauenden regionalen und branchenspezifischen Spezialeinrichtungen (Überbetriebliche Dienste, Technologieberatungsstellen, Berufsgenossenschaften, Technische Überwachungsvereine, arbeitswissenschaftliche Zentren und Forschungsinstitute etc.). Die ordnungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Beamten sind dadurch keinesfalls suspendiert, sie treten jedoch noch weiter in den Hintergrund als es in der heutigen Praxis bereits der Fall ist. Vorrang hat immer der sach- und problemorientierte Dialog, der fachkundige Hinweis auf Risiken (für Arbeitnehmer und Betrieb) und Problemlösungsmöglichkeiten. Den oft behaupteten unauflösbaren Widerspruch zwischen Beratung und Kontrolle können wir in einer derartigen Handlungsweise nicht erkennen. Gleichwohl verlangt sie den Mitarbeitern der Arbeitsschutzbehörde besondere fachliche und soziale Qualifikationen ab.

Regionalität

Die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder sind innerhalb des institutionellen Arbeitsschutzes die Instanz mit dem potentiell größten Regionalbezug. Gegenwärtig werden die darin enthaltenen Wirkungsmöglichkeiten völlig unzulänglich genutzt, sektorale und überregionale Aktionsrichtungen herrschen vor. Gleichzeitig sind Bemühungen zur gleichzeitigen Regionalisierung und Konzertierung der Gesundheitspolitik im staatlichen und außerstaatlichen Sektor zu beobachten (vgl. z.B. Beuels, Wohlfahrt 1990; Trojan, Hildebrandt 1990). Je deutlichere institutionelle Konturen dieser Prozeß gewinnen wird, desto gravierender wird sich das Fehlen eines regional kompetenten Kooperationspartners bemerkbar machen, der auf betriebliche Prävention spezialisiert ist. Denn kommunale Gesundheitspolitik und -planung ist auf Dauer ohne Einbeziehung der betrieblichen Prävention wohl kaum denkbar. Berufsgenossenschaften und Krankenkassen könnten auf diesem Feld vereint zwar einiges bewirken, über regionale und betriebliche Arbeitsschutz-Kompetenz in einer Hand verfügen z.Z. aber nur die Arbeitsschutzverwaltungen der Länder.

Diese könnten sich z.B. stärker in der regionalisierten Arbeitsschutzberichterstattung engagieren. In Kooperation mit Berufsgenossenschaften, Krankenkassen und anderen Trägern ließe sich so ein die Branchen, Betriebsgrößen und Risikoarten übergreifendes

Gesamtbild der regionalen Arbeitsbedingungen und betrieblichen Gesundheitsrisiken erstellen. Mit den gewerbeärztlichen Diensten verfügen die Arbeitsschutzverwaltungen außerdem über Brückeninstanzen zum öffentlichen Gesundheitswesen und zur Umweltmedizin.

Eine weitere ausbaufähige Handlungsebene der Arbeitsschutzverwaltung ist die Förderung von Dialog und Kooperation zum betrieblichen Gesundheitsschutz auf örtlicher und regionaler Ebene. Hier ist es zunächst einmal wichtig, die heutige Randständigkeit zu verlassen und sich in vorhandene und entstehende regionale Netzwerke der Prävention einzuklinken (z.B. Runde Tische, Gesundheitswochen, Gesundheitskonferenzen usw.). Soweit es speziell um betriebliche Gesundheitsförderung in der Region geht, müßten die Arbeitsschutzbehörden verstärkt auch in die aktive Rolle des Initiators und Koordinators treten.

Zur Aufschließung der regionalen Ebene gehört schließlich auch die intelligente Nutzung spezifisch regionaler Medien und Multiplikatoren für Ziele der betrieblichen Prävention. Dies wären z.B. die örtliche Presse, berufsbildende Schulen und Weiterbildungseinrichtungen, Gewerkschaftsgliederungen und -arbeitskreise, strategisch wichtige Fachverbände, Kammern und Innungen etc. Auf diesem Wege läßt sich auch das z.T. strukturell bedingte Defizit an Bürgernähe teilweise beheben.

Offenheit und Selbstreflexion

Moderne Institutionen sind mit einem permanenten Anforderungswandel konfrontiert. Voraussetzungen einer adäquaten Bewältigung sind Offenheit und Selbstreflexion. Offenheit bezeichnet eine Beobachtungshaltung gegenüber der gesellschaftlichen Umwelt, die sensibel für die möglichen Anforderungsgehalte von Veränderungen in den speziellen Funktionsystemen (Politik, Wirtschaft, Technik usw.), anderen Institutionen (Gesundheitswesen, Umweltschutz, Arbeitswissenschaft usw.), aber auch im Alltagsleben der Menschen ist. Praktisch ist dies vor allem durch Kooperation und sozialen Dialog in der größtmöglichen Breite realisierbar. Selbstreflexion meint eine ebenfalls auf Diskurs und Kommunikation gestützte Selbstbeobachtung und kritische Überprüfung der eigenen institutionellen Praxis, d.h. ihrer Leitideen, ihrer professionellen Standards, Formalroutinen, Selbstverständlichkeiten usw., vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels. Das langfristige Überleben einer

modernen Institution hängt also wesentlich davon ab, ob diese Mechanismen selbst im Zuge der Organisationsentwicklung installiert werden können, z.B. über interne Arbeitskreise, spezielle Organisationseinheiten und Fachinstanzen (»think tanks«) vor allem aber Kommunikationsschnittstellen zur Lebenswelt der Klientel.

Fristen und Ressourcen

Die hier als Perspektive dargestellte neue Praxis »staatlicher Qualitätssicherung in der betrieblichen Prävention« kann selbstverständlich nicht von heute auf morgen an die Stelle des althergebrachten Vollzuges treten. Bestimmte klassische Überwachungsaufgaben können erst in dem Maße reduziert werden, wie die Leistungs- und Selbstkontrollfähigkeit inbesondere der betrieblichen und betriebsnahen Subsysteme Fortschritte macht. Es bleibt damit nur der Weg einer schrittweisen Umschichtung von Kapazitäten. Ressourcen für neue Aufgaben dürften aber kurz- bis mittelfristig in klassischen Aufgabenfeldern freiwerden, durch Optimierung von Organisation und Verwaltungsabläufen, systematische Nutzung der erweiterten Möglichkeiten der Arbeitsteilung mit den Unfallversicherungsträgern und schließlich die Delegation von prüfenden und begutachtenden Tätigkeiten an die Unternehmen (nach dem Muster der Sicherheits- und Gefährdungsanalysen) oder unter staatlicher Qualitätsaufsicht stehende private Dienstleister.

Beteiligung der Mitarbeiter

Erfahrungen aus NRW und anderen Bundesländern belegen, daß Problemsicht, professionelles Selbstverständnis und die praktischen Handlungsroutinen der Masse der Gewerbeaufsichtsbeamten noch stark einem klassischen Leitbild von technischer »Gefahrenabwehr« und einem zugehörigen polizeirechtlichen und deterministischen Konzept von »Überwachung« folgen. Diese Kluft zwischen strategischer Zukunftsorientierung, die für die Behördenspitzen in einigen Bundesländern mittlerweile unterstellt werden darf, und dem Alltagshandeln und -denken an der Basis ist ein Kardinalproblem für anstehende Reformprozesse. Seine Bearbeitung setzt als ersten Schritt voraus, die sich mittlerweile deutlicher abzeichnenden Entwicklungsperspektiven zu einer modernen Arbeitsschutzverwaltung auch nach »innen« transparent und diskussionsfähig zu machen, die Möglichkeit ihrer sozialverträglichen Beherrschung unter Beweis zu

stellen und sie nicht zuletzt glaubhaft als attraktive persönliche Arbeitsperspektive der Mitarbeiterschaft darzustellen.

Anmerkungen

1 Unsere Reformüberlegungen gehen von drei Prämissen aus: 1) Die Länder halten einen politischen Gestaltungsanspruch auf der gesamten thematischen Breite von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz aufrecht; 2) Die in einigen Bundesländern vollzogene Reorganisation der Gewerbeaufsicht in aufbauorganisatorisch und ressortmäßig eigenständige, fachlich spezialisierte Zweige für Arbeitsschutz und Immissionsschutz bleibt erhalten, d.h. es erfolgt kein Rückschritt zur vormaligen »technischen Universalbehörde«; 3) Angesichts der äußerst angespannten Lage aller öffentlichen Haushalte werden Reformkonzepte wohl nur dann Realisierungschancen haben, wenn sie Strukturinnovationen (mindestens) kostenneutral erreichen.

2 Hier sei nur auf den neuerlichen Streit um die Kompetenzen von Staat und Berufsgenossenschaften und die Komplexitätssteigerung der betrieblichen Prävention durch Beteiligung der Krankenversicherung nach § 20 SGB V hingewiesen.

Literaturverzeichnis

Beuels, F.-R.; Wohlfahrt, N., 1991: Gesundheit für die Region. Neue Konzepte der kommunalen und betrieblichen Gesundheitsförderung. Bielefeld

BMA (Hrsg.), 1988: Gesundheit am Arbeitsplatz. Neue Techniken menschengerecht gestalten. Bonn

Fröhner, K.-D., 1990: Verbesserter Arbeitsschutz vor gefährlichen Arbeitsstoffen mit Neuen Technologien und Hilfsmitteln, in: Fröhner, K.-D. (Hrsg.), Schutz vor gefährlichen Stoffen am Arbeitsplatz – Trends und neue Technologien, S.9ff. Köln

Ladeur, K.-H., 1986: Alternativen zum Konzept der 'Grenzwerte' im Umweltrecht – Zur Evolution des Verhältnisses von Norm und Wissen im Polizeirecht und im Umweltplanungsrecht, in: Winter, G. (Hrsg.), Grenzwerte Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits- und Lebensmittelschutzes, S.263ff, Düsseldorf

Neumann, L.F. (Hrsg.), 1992: Arbeits- und Gesundheitsschutz aktuell. Beiträge aus der Praxis. Köln

Peter, G. (Hrsg.) 1988: Arbeitsschutz, Gesundheit und neue Technologien. Opladen

Pröll, U., 1989: Reform des Arbeitsschutzes als staatliche Aufgabe. Konzeptionsstudie Gewerbeaufsicht NRW, Werkstattbericht Nr. 71 des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW. Düsseldorf

Pröll, U., 1991: Arbeitsschutz und neue Technologien. Handlungsstrukturen und Modernisierungsbedarf im institutionalisierten Arbeitsschutz. Opladen

Pröll, U., 1993: Perspektivstudie Arbeitsschutz 2000. Funktionswandel staatlichen Handelns in der betrieblichen Prävention. Gutachten zu den arbeitsschutzpolitischen Perspektiven der Reform der Staatlichen Gewerbeaufsicht in NRW, i.A. des MAGS NRW, Dortmund (Gesellschaft zur Förderung der Sozialforschung in Dortmund, Veröff. i. Vorb.)

Trojan, A.; Hildebrandt, H. (Hrsg.), 1990: Brücken zwischen Bürgern und Behörden. Innovative Strukturen für Gesundheitsförderung. Sankt-Augustin

Volkholz, V., 1992: Erwerbsarbeit der Zukunft. Vorschlag für eine Diskussion nicht nur in den Sozialwissenschaften. Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, -gestaltung und -politik, Heft 1, S.5-24