

**Vorraussetzungen für eine  
anforderungsgerechte Konzeption des Arbeitsschutzes  
in der Staatlichen Gewerbeaufsicht NW**

**Vorgetragen von :**

Herrn Uwe Todte  
Geschäftsführer der Ploenzke Akademie  
65399 Kiedrich



**vor dem:**

Ausschuß für  
Verwaltungsstrukturreform  
Haus des Landtags  
40221 Düsseldorf

**am:**

24. November 1993

## 1. Positionierung der Ploenzke AG

Seit Jahren zählt Ploenzke zu den größten unabhängigen Beratungsunternehmen in Deutschland. Im Jahre 1969 gegründet, hat sich das Unternehmen in den ersten Jahren auf die Entwicklung kundenspezifischer Software konzentriert.

Mit dem zunehmenden Bedarf an neutralen und wirtschaftlich unabhängigen Beratungsinstitutionen hat sich Ploenzke sehr kontinuierlich entwickelt und das Leistungsspektrum erweitert. Die erfolgreiche Entwicklung führte Mitte 1992 zur Umwandlung in die Ploenzke AG.

Das Unternehmen ist derzeit mit rd. 1400 Mitarbeitern an 22 in- und ausländischen Standorten mit den vier selbständigen Tochterunternehmen Ploenzke Akademie, Ploenzke Consult, Ploenzke Informatik und Ploenzke Systeme vertreten.

Die Unternehmensstrategie der Ploenzke AG basiert auf den Prinzipien

- Herstelleneutralität
- wirtschaftliche Unabhängigkeit
- Überregionalität und Kundennähe.

Ein Schwerpunkt wird auf ganzheitliche Beratung und Betreuung gelegt - von der Strategie und Konzeption bis hin zur Realisierung und Schulung.

Die Firma Ploenzke ist in dem hier zu erörternden Zusammenhang mit der Realisierung des COMPAS Projektes in der Zentralstelle für Sicherheitstechnik betraut. Dieses zukünftige Bürokommunikationssystem mit integrierter Vorgangssteuerung soll den Arbeitsschutz auf einen informationstechnischen Level bringen, der ihm gezielte präventive Maßnahmen ermöglicht und den Umfang von manuellen Hilfsarbeiten im Büro reduziert.

Die in diesem Projekt gewonnen Erkenntnisse sind eine wesentliche Grundlage für die ausgeführten Feststellungen. Darüber hinausgehende, uns zugängliche Informationen wurden nicht detailliert überprüft, sondern, soweit sie in sich schlüssig erschienen und der Abrundung des Gesamtbildes dienen, in der Darstellung berücksichtigt. Die Schwerpunkte der Darstellung liegen damit eindeutig im Bereich des Arbeitsschutzes, womit aber keine Bewertung der Bedeutung des Immissionsschutzes verbunden ist.

Insbesondere sei darauf hingewiesen, daß mit den Vorarbeiten für diesen Vortrag keine abschließende Überprüfung der Roland Berger Studien durch die Ploenzke AG stattgefunden hat. Aussagen über die Inhalte der Studie basieren auf eigener Einschätzung, der Kenntnis unterschiedlicher Organisationsmodelle und vorliegender inhaltlicher Auseinandersetzungen zum Thema Organisation des Arbeitsschutz in NRW. Eine tiefgehende inhaltliche, sachliche Prüfung ist ohne erheblichen Zeitaufwand nicht durchführbar.

Unter Berücksichtigung der gemachten Einschränkungen entspricht die Darstellung des Sachverhalts unserem aktuellen Informationsstand. Bei der Darstellungen wurden Details weder bewußt weggelassen noch bewußt verfälscht.

## **2. Grundlagen der Betrachtung**

### **2.1. Regierungserklärung des Ministerpräsidenten von NW**

In der Regierungserklärung ist ausgeführt :

" Beide Aufgaben, Umweltschutz und Arbeitsschutz, sollen noch intensiver als bisher wahrgenommen werden können. In beiden Bereichen wird auch zusätzliches Personal gebraucht. Dieses Personal wollen wir auch durch aufgabenkritische Überprüfung in den jeweiligen Ressortbereichen gewinnen. "

## 2.2. Die Aufgaben des Arbeitsschutzes

Der Arbeitsschutz in der Bundesrepublik war historisch eher technisch definiert. Schwerpunkt der Tätigkeit war die anlagenbezogene Sicht und der damit verbundene Schutz vor Unfällen.

In seiner neueren, der sich verändernden Arbeitswelt angepaßten Definition entwickelt sich der Arbeitsschutz zu umfassender, vorbeugender Vorsorge am Arbeitsplatz. Hierbei wird im Sinne der WHO Gesundheit weit definiert. Der moderne Arbeitsschutz sucht seinen Ansatz nicht mehr an der Maschine, in der Form ingenieurmäßigen Vorgehensweise sondern sieht den Arbeitnehmer als Akteur in einem gefährdendem Feld. Das bedeutet: Der Schwerpunkt des Interesses wandert dabei vom Objekt (Anlage) zum Subjekt (Mitarbeiter) und fordert den Arbeitgeber aktiv, über den reinen Normenvollzug hinaus, mehr im Sinne einer Zielerfüllung unter Ausschöpfung der unternehmerischen Gesamtverantwortung.

### **Moderner Arbeitsschutz ist eine Bringschuld!**

Dies schafft für die im Arbeitsschutz Verantwortung tragenden Behörden die Chance, sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren, sich von den immer wieder als unbefriedigend beschriebenen Fülle von Einzelfällen zu lösen, um statt dessen projektbezogen, gesamtgestalterisch tätig zu werden.

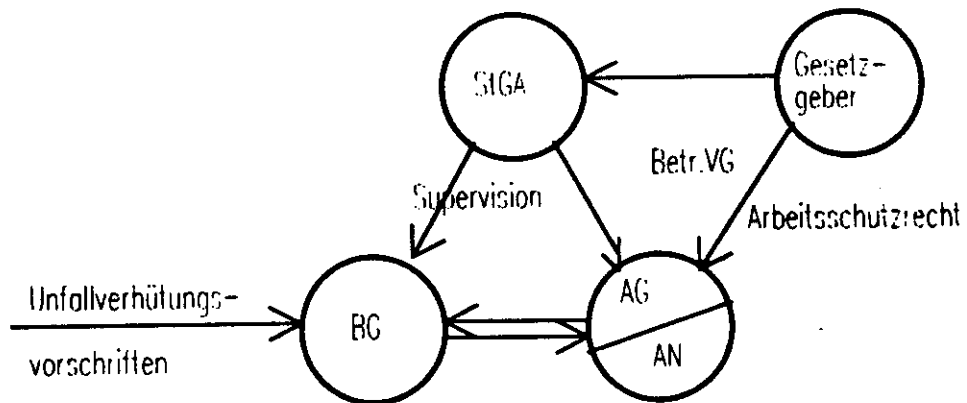
Der partielle Pluralismus im Arbeitsschutz, d.h. die Zuständigkeiten der BG'en, von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervvertretungen sprengt die Möglichkeiten kontrollierender Verwaltungen und fordert kooperative Umgangsformen zwischen allen am Arbeitsschutz beteiligten Organisationen. Ordnungspolitische Vorgehensweisen stellen dabei nur noch die Ausnahme für die Fälle dar, in denen die einheitliche Zielsetzung der beteiligten Gruppen verlassen wird. Die Arbeitsschutzverwaltung definiert den Zielfindungsprozeß in Form eines Arbeitsschutzpaktes der beteiligten Institutionen.

### 2.3. Die Berufsrolle des Arbeitsschutzes

Die Mitarbeiter des Arbeitsschutzes agieren in einem komplexen Feld gesetzlicher Relationen und institutioneller Bedingungen. Die Handlungsmedien der staatlichen Gewerbeaufsicht sind zu beschreiben als

Kontrolle: angewandtes Polizeirecht als Intervention  
 Supervision: Veröffentlichte Meinung; Beratung; Kommunikation

**Das bedeutet eine eigenständige, aufgabenspezifische Berufsrolle im Arbeitsschutz.**



## 2.4. Arbeitsschutzrends in Europa und in anderen Bundesländern

Die europäische Zielsetzung für einen modernen Arbeitsschutz findet sich bereits in den Grundzügen des neuen Arbeitsschutzes in NW wieder. Die wesentlichen Eckpunkte noch einmal im Überblick:

- o Arbeitsschutz ist Ziel- und nicht Normenerfüllung, d.h. der Arbeitgeber ist für seine Mitarbeiter verantwortlich und gefordert sein gestaltendes, kreatives Unternehmertum auch im Sinne des Arbeitsschutzes einzusetzen.
- o Arbeitsschutz muß auch nach marktwirtschaftlichen Prinzipien attraktiv sein. Ein Unternehmer der Arbeitsplatzrisiken minimiert muß mit der 'leistungsfähigeren' Mannschaft erfolgreicher sein.
- o In einem vereinten Europa mit freier Wahl des Arbeitsplatzes besteht prinzipiell auch das Recht auf freie Wahl des Versicherungsträgers. Die Konstruktion der Berufsgenossenschaften und ihre Aufgaben im Zusammenspiel mit der Staatlichen Gewerbeaufsicht müssen unter diesem Aspekt überprüft werden.

Die Trennung zwischen Arbeitsschutz und Immissionsschutz hat bereits in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer stattgefunden, bzw. wird angestrebt.

Das Land Hessen führt zur Begründung eigenständiger Arbeitsschutzämter folgende Ziele an:

*Ziel der Arbeit ist es, allen Erscheinungen der Arbeitswelt, die geeignet sind, das Grundrecht des Einzelnen auf körperliche Unversehrtheit und Leben zu beeinträchtigen, mit Maßnahmen des staatlichen Arbeitsschutzes aktiv zu begegnen, d.h.*

- Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu verhüten
- Schadensverhütung und Gesundheitsschutz präventiv zu betreiben und
- die Arbeitswelt menschengerecht zu gestalten. *(Verordnung des Landes Hessen GVBL, 1.7.93)*

---

### 3. Ergebnisse der Roland Berger Studie und fachliche Stellungnahme

#### 3.1. Auftrag und Gegenstand der Untersuchung

**Auftrag:** "Untersuchung der Organisation und Struktur der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in Nordrhein-Westfalen"

**Untersuchte Bereiche:** a. Zentralstelle für Sicherheitstechnik (ZfS) und die Staatlichen Gewerbeärzte in Düsseldorf und Bochum

- Auftraggeber: MAGS

- Vollerhebung

b. Die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter

- Auftraggeber: Arbeitsstab Aufgabenkritik

- Sechs ausgewählte Ämter, repräsentativ für die 22 Gewerbeaufsichtsämter

**Ergebnis:** Der Abschlußbericht wurde im Dezember 1992 vorgelegt.  
Die Untersuchungsergebnisse wurden in 5 Bänden mit jeweils ca. 200 Seiten dokumentiert. Die Organisationsempfehlungen wurden anhand eines parametrisierten Entscheidungsverfahrens erarbeitet.

Zusammenfassend ergibt sich als Ergebnis der Organisationsuntersuchung die Empfehlung

- a. einer Landesanstalt für präventiven Arbeitsschutz als Nachfolgeeinrichtung der ZfS und der beiden SIGÄ.
- b. -der Zusammenführung von Arbeits- und Immissionsschutz  
- Neustrukturierung der amtsinternen Organisation  
- Abkehr von der Idee der flächendeckenden Überwachung  
- verstärkte Zusammenarbeit mit möglichen Partnern wie den BG  
- Neustrukturierung der Amtsbezirke

---

### 3.2. Zusammenfassende Kurzkritik des Gutachtens

Viele Empfehlungen von Roland Berger sind zweifellos unstrittig und befinden sich bereits in der Umsetzung. Ansätze zur Kritik bietet vor allem die Empfehlung für einen gemeinsamen Immissions- und Arbeitsschutz.

- die vorgeschlagene Verwaltungslösung unterstellt einen einheitlichen Verwaltungsbegriff, ohne spezielle, fachtypische Ausprägungen;
- eine einheitliche Professionalität der unterschiedlichen Berufsfelder;
- eine Identität von Form und Inhalt, sie vernachlässigt daß Organisation Inhalten und Zielsetzungen zu folgen hat.

Auch wenn in dem zugrunde gelegten mathematischen Modell für diese Variante die beste Bewertung erzielt wurde, bleibt vor allem ein Widerspruch bestehen, der bei allem Respekt vor der Fülle des Materials und der erhobenen Daten nur auf qualitativer, strategischer Ebene zu lösen ist.

Bei dem von Roland Berger entworfenen Bild einer zukünftigen Gewerbeaufsicht wird großer Wert auf die Zusammenarbeit mit externen Partnern (z.B. Berufsgenossenschaften) sowie die Nutzung von Fachwissen (z.B. TÜV) gelegt. Gleichzeitig wird der Gewerbeaufsicht aber die Fähigkeit zur Kommunikation und Abstimmung untereinander bei der Wahrnehmung der Aufgaben in getrennten Organisationseinheiten, sprich eigenständigem Arbeits- und Immissionschutz abgesprochen.

Darüber hinaus werden die Vorteile einer Spezialisierung in den für sich alleingewonnen, bereits komplexen Aufgabenfeldern Arbeitsschutz und Immissionsschutz nur unzureichend berücksichtigt.

In der Wirtschaft werden zur Zeit Geschäftsprozesse analysiert und neu strukturiert, Leistungszentren geschaffen, Verflechtungen abgebaut, denn schlank ist leistungsfähig und modern. Diese Ansätze sollten auch in der Gewerbeaufsicht ihre Gültigkeit bewahren.



#### 4. Thesen zur zukünftigen Organisation von Arbeitsschutz und Immissionsschutz und deren Kommentierung

**These 1: Die Zusammenlegung von Arbeitsschutz und Immissionsschutz hilft auftretende Zielkonflikte zu lösen !**

Zielkonflikte dadurch lösen zu wollen, daß sie in einer Person oder Organisation zusammengeführt werden, entspricht nicht der gängigen Erfahrung bei rationalen Entscheidungsprozessen. Frei nach dem Motto: "Ich kann nicht mit mir selber streiten!", werden Zielkonflikte nicht ausgetragen, sondern eher impulsiv gelöst, oder was viel häufiger zu beobachten ist, - sie werden verdrängt und verschwiegen.

Da Zielkonflikte, aber vielmehr noch Informationen und Sachverhalte zu erwarten sind, die sowohl zu Reaktionen im Immissionsschutz als auch im Arbeitsschutz führen müßten, sind organisatorische und informationstechnische Schnittstellen zu empfehlen, damit Entscheidungen nachvollziehbar und die jeweiligen Interessen transparent werden.

In diesem Zusammenhang ist deutlich mehr Wert als bisher auf die inhaltliche Konzeption und Abstimmung der gemeinsam zu nutzenden Datenbestände zu legen.

**These 2: Die Zusammenlegung von Arbeitsschutz und Immissionsschutz führt zu einer größeren Bürgernähe !**

Bürgernähe wird in diesem Zusammenhang gerne in einer geographischen Dimension interpretiert. Das kann für bestimmte Aufgaben auch durchaus sinnvoll sein und sollte im Einzelfall überprüft werden. 'Nähe' im Sinne eines modernen Arbeitsschutzes (und auch aus der Sicht der Klienten) muß aber in erster Linie bedeuten, daß die spezifischen Belange einer Branche, eines Arbeitsprozesses und der sich daraus ableitenden Anforderungen an die Mitarbeiter verstanden werden. Der zukünftige Arbeitsschützer muß sich als Berater seiner Unternehmen verstehen und sollte nicht zum (bestenfalls) interessierten Normenkontrolleur deklassiert werden.

In einer Welt, die informationstechnisch zunehmend mehr vernetzt ist, muß auch der Arbeitsschutz sich zeitgemäßer Kommunikationsmittel bedienen, da die direkte, örtliche Präsenz schon heute nur noch als unbefriedigend eingestuft werden kann.

*Nach Aussage der Roland Berger Studie (Chart Tabelle 12-32) wird heute im Arbeitsschutz jeder 12. und im Immissionsschutz jeder 43. Betrieb im Laufe eines Jahres aufgesucht.*

**These 3: Durch Arbeitsschutz und Immissionsschutz in einer Hand werden die Störsignale in den Unternehmen minimiert !**

Grundsätzlich sollte man sich die Frage stellen, ob Sinn und Zweck der Gewerbeaufsicht sein kann, die 'Störsignale' in die Unternehmen zu minimieren.

Aber allein schon vor dem Hintergrund, daß kein Personalaufbau für diese Aufgaben vorgesehen ist und die durchschnittliche Prüfsequenz deutlich oberhalb von 9 Jahren je Betrieb angesiedelt werden muß (vergleiche Roland Berger Chart Tabelle 12-32), ist dieser Einwand zu vernachlässigen.

**These 4: Durch Arbeitsschutz und Immissionsschutz in einer Hand werden Synergiepotentiale in der Verwaltung genutzt !**

Diese These entspricht einem Trend, der bis vor wenigen Jahren wirtschaftliche Entscheidungen, gerade in Großunternehmen entscheidend mit beeinflußt hat. Bis 1991 zeigten die ersten 10 Unternehmen der amerikanischen *fortune 100* kontinuierlich steigende Mitarbeiterzahlen, die durch Einstellung, vielmehr allerdings durch Zukauf von Unternehmen realisiert wurden. Seit diesem Zeitpunkt sinken sowohl die durchschnittlichen als auch die absoluten Mitarbeiterzahlen je Unternehmen.

Diese Trendumkehr, die zu deutlich kleineren und flexibleren Organisationseinheiten führt, bzw. geführt hat, wurde im wesentlichen durch folgende Erkenntnisse eingeleitet:

- o Die Gemeinkosten wachsen schneller als die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens
- o Große Unternehmen reagieren deutlich langsamer auf Marktveränderungen als kleine Unternehmen
- o Interner Service ist keiner Marktwirtschaft ausgesetzt und daher überwiegend teurer und weniger leistungsfähig als vergleichbare Leistung durch Serviceunternehmen

Die These kann im Lichte der Erkenntnis und den sich am Markt abzeichnenden Trends nicht aufrecht erhalten werden. In direkter Ableitung empfiehlt es sich allerdings, Servicefunktionen soweit wie möglich über den Markt einzukaufen.

**These 5: Die Trennung von Arbeitsschutz und Immissionsschutz belastet unzumutbar die betroffenen Mitarbeiter !**

Die Entflechtung der StGAÄ in Ämter für Arbeitsschutz oder Immissionsschutz führt zweifellos zu einer zusätzlichen Belastung der betroffenen Mitarbeiter. Die beabsichtigte, sozialverträgliche Abfederung durch Wahl der Mitarbeiter zwischen Arbeitsplatz und Aufgabenfeld ist als fairer Kompromiß zwischen den Interessen der Beteiligten einzustufen.

Ein sich anbietender Vergleich mit arbeitsplatzbezogenen Maßnahmen der freien Wirtschaft zeigt hier ein überdurchschnittlich hohes Maß an sozialer Verantwortung. Die Aufrechterhaltung der These würde in der existierenden Arbeitsmarktsituation bei den Wählern auf Ablehnung und Unverständnis stoßen.

Die Trennung der Ämter wird eher motivationssteigernd wirken, da sie den betroffenen Mitarbeitern jeweils eigenständige Professionalisierungschancen und -wege eröffnet.

## 5. Zusammenfassung

Die Frage, ob der Arbeitsschutz nicht der beste Umweltschutz ist, oder umgekehrt, ein guter Umweltschutz nicht auch den Arbeitsschutz mit umfassen sollte, kann von uns so nicht seriös beantwortet werden. Die nur historisch zu begründende Verflechtung von Arbeitsschutz und Immissionsschutz, jeweils getragen durch das MAGS und das MURL bietet keine hinreichenden Ansatzpunkte, für eine ernsthafte Diskussion um die zukünftige Organisation der Staatlichen Gewerbeaufsicht.

Auch die ausgemachten Synergiepotentiale in der Verwaltung, obwohl unbestreitbare Überlappungen zwischen Arbeitsschutz und Immissionsschutz existieren, muß einen eher nachdenklich stimmen, da mit dem gleichen Argument fast alle Behörden unter einem Verwaltungsdach zusammengefasst werden könnten, denn überlappende Zielgruppen, Interessensschwerpunkte oder hoheitliche Aufgaben findet man an vielen Stellen.

In vielen Unternehmen und zunehmend auch in kommunalen Einrichtungen, hat sich unter dem Schlagwort 'LEAN' herumgesprochen, daß Leistungsfähigkeit mehr mit einer Konzentration auf wenige, dafür aber klare Ziele zu tun hat, denn mit den vielgepriesenen Synergiepotentialen durch gemeinsam zu nutzende Ressourcen.

Darüber hinaus glauben wir, daß der alte Leitsatz aus der Organisationsentwicklung 'form follows function', sprich die Ziele und damit die Aufgaben bestimmen die Aufbauorganisation auch im Bereich des Arbeits- und Immissionsschutzes seine Gültigkeit bewahrt.

Wir empfehlen daher:

1. Arbeitsschutz und Immissionsschutz müssen sich auch organisatorisch an ihren Zielen orientieren, daher nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht zu jeweils eigenen Organisationen mit klaren, eindeutigen Verantwortlichkeiten !
2. Die konsequente Nutzung der DV-Technologie zur Minimierung der internen Verwaltungsfunktionen mit definierten DV-Schnittstellen für gemeinsame Daten- und Verantwortungsbereiche !
3. Wohldefinierte, organisatorische Schnittstellen zwischen Immissionsschutz, Arbeitsschutz und anderen Behörden (z. B. BG, auch Bauverwaltung, etc.), um die Bürgernähe zu erhöhen und Mehrfacharbeit zu vermeiden, bis hin zu Überlegungen für einen gemeinsamen "Kundenbetreuung/Ansprechpartner"!

Wenn Ploenzke mit diesem Vortrag dazu beitragen kann, daß mehr Zeit und Energie bei der inhaltlichen Diskussion innovativer und konstruktiver Ansätze für einen modernen Arbeitsschutz eingesetzt wird, dann hat sich der Beitrag gelohnt.