

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 20/2610 –**

Die neu eingerichtete Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht beim Arbeitsschutz durch den Bund

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verweist bei Anfragen zu Arbeitsschutzkontrollen neuerdings auf Länderangelegenheit (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/258) und betont darüber hinaus, dass der Bundesregierung über die ihr von den Ländern zugeliferten und im SuGA (Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit)-Bericht veröffentlichten Daten hinaus keine diesbezüglichen Informationen vorlägen. In einer Antwort auf die Schriftlichen Frage 68 auf Bundestagsdrucksache 20/833 heißt es außerdem: „Die BFSuGA wird hierüber im Jahr 2026 einen Bericht vorlegen; im Lichte der dort gewonnenen Erkenntnisse wäre dann über mögliche Konsequenzen im Falle einer Nichterfüllung der Mindestbesichtigungsquote zu entscheiden.“

Soll die Mindestbesichtigungsquote – die 2020 mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz in § 21 Absatz 1a des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) eingeführt wurde und vorschreibt, dass ab 2026 „im Laufe eines Kalenderjahres mindestens 5 Prozent der im Land vorhandenen Betriebe zu besichtigen“ sind – ab 2026 tatsächlich erfüllt werden, müssen jetzt die notwendigen Schritte eingeleitet werden. So heißt es im Arbeitsschutzgesetz auch weiter: „Erreicht eine Landesbehörde die Mindestbesichtigungsquote nicht, so hat sie die Zahl der besichtigten Betriebe bis zum Kalenderjahr 2026 schrittweise mindestens so weit zu erhöhen, dass sie die Mindestbesichtigungsquote erreicht.“

Das Gutachten „Rechtsaufsicht des Bundes über Arbeitsschutzkontrollen der Länder“ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 066/22) bestätigt nach Ansicht der Fragesteller, dass die Bundesregierung in dieser Frage aktiv werden kann und sollte: „Ergibt sich aber beispielsweise auf Grundlage der Jahresberichte der Länder oder durch sonstige Informationen der Bundesregierung der Verdacht, dass ein Land seiner nach § 21 Absatz 1a S. 4 ArbSchG schon jetzt bestehenden Verpflichtung zur Steigerung der derzeitigen Besichtigungsquote nicht nachkommt, kann die Bundesregierung Auskunft, Berichte oder auch die Vorlage von Akten verlangen.“ Über die Auswertung der Jahresberichte der Länder durch die Bundesfachstelle für

Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BFSuGA) hinaus, stehe der Bundesregierung ein weitgehendes Informationsrecht zu.

Hierzu und auch zu den konkreten Vorgängen und Aufgaben der neu eingerichteten Bundesfachstelle wollen die Fragesteller die Bundesregierung befragen. Diese arbeitet seit September 2021 und hat die Aufgabe, die staatliche Aufsichtstätigkeit der Länder und die Mindestbesichtigungsquote zu monitorieren sowie die Bundesregierung bei ihren Berichtspflichten zu unterstützen.

1. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Hinweisen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 066/22) in Verbindung mit den bisher mutmaßlich viel zu niedrigen Besichtigungsquoten (www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/arbeitschutz-z-kontrollen-101.html) für die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch den Bund (bitte begründen)?

Beabsichtigt die Bundesregierung, ihr Auskunftsrecht bereits vor 2026 wahrzunehmen, um die Einhaltung der Mindestbesichtigungsquote ab 2026 sicherzustellen (bitte begründen)?

Wie will die Bundesregierung sonst sicherstellen, dass ausreichend Anstrengungen zur Steigerung der Besichtigungsquote unternommen werden?

Nach der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus. Dies gilt auch für das Arbeitsschutzgesetz. Die Länder sind dabei insbesondere für den Verwaltungsvollzug umfassend zuständig und nehmen diese Aufgabe eigenverantwortlich mit eigenen personellen und sachlichen Mitteln wahr. Die Länder arbeiten derzeit im Rahmen einer Projektgruppe des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) intensiv an der Vereinheitlichung der Datengrundlage für die Mindestbesichtigungsquote. Eine einheitliche Datengrundlage ist die Voraussetzung dafür, dass die Mindestbesichtigungsquote in den Ländern einheitlich umgesetzt wird. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) befindet sich dabei in einem engen fachlichen und politischen Austausch mit den Ländern und wirkt in diesem Rahmen auf eine möglichst rasche Erhöhung des Besichtigungsgeschehens in den Ländern hin.

Aus Sicht der Bundesregierung liegen derzeit keine Anhaltspunkte für bereits jetzt bestehende konkrete Rechtsverstöße hinsichtlich der Erfüllung der Mindestbesichtigungsquote im Zielkorridor bis 2026 vor.

2. Vor dem Hintergrund, dass Leitfäden, wie und mit welcher Überwachungstiefe überwacht werden soll (vgl. LV 1 „Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder – Grundsätze und Standards“, LV 54 „Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle“ sowie Leitlinien der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)), längst vorliegen – warum bedarf es langwieriger Absprachen mit den Ländern bezüglich der Details des Umfangs und des Inhalts der Datenlieferung?
3. Werden diese existierenden Leitfäden Grundlage für die Datenlieferung sein?
Soll es zur Definition einer Besichtigung auch eine Verwaltungsvereinbarung geben, sind Unterschiede zu den o. g. Vorgaben zu erwarten, und wenn ja, welche?
4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass ein Mangel an Personal kein Grund für die Nichtanwendung der o. g. Leitfäden sein darf?

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass weniger, aber gründliche Kontrollen und ggf. entsprechende abschreckende Sanktionen mehr Wirkung entfalten als viele „Besichtigungen“ ohne Überwachungstiefe?

Und inwiefern sind nach Auffassung der Bundesregierung Besichtigungen ohne Berücksichtigung der Leitfäden nach Auffassung der Bundesregierung aussagekräftig?

Die Fragen 2 bis 5 werden gemeinsam beantwortet.

Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz hat die Bundesregierung erstmals dafür gesorgt, dass für die Bundesländer einheitliche verbindliche (quantitative) Kontrollquoten gelten. Das Gesetz sieht vor, dass die Länder die Vorgaben bis 2026 erfüllen müssen. Die Arbeitsschutzaufsicht wird gemäß Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt.

Die Bundesregierung setzt sich für eine möglichst engmaschige und qualitativ hohen Standards genügende Kontrolle der Arbeitsschutzregeln ein. Festlegungen zur qualitativen Ausgestaltung der Arbeitsschutzkontrollen, zu länderübergreifenden Besichtigungsstandards sowie zur Datenlieferung der Länder an die Bundesfachstelle für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BfSuGA) erfolgen in einer Verwaltungsvorschrift, die derzeit eng mit den Ländern abgestimmt wird.

6. Nutzt bzw. wird die Bundesfachstelle die Erfahrungen der GDA bei Befragungen der Länder nutzen, zumal sie bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) ebenso wie die Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK, das zentrale Entscheidungsgremium zur Umsetzung der GDA) im Fachbereich 1 angesiedelt ist?
7. Greift die Bundesfachstelle auf die Erfahrungen zurück, die im Rahmen des vor einigen Jahren geplanten Projektes einer gegenseitigen Evaluierung der Länder gemacht wurden, welches auch Einblick in das jeweilige Erfassungssystem und in die Vorgänge beinhaltet?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Ziel der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) ist es, praktische Verbesserungen für die Beschäftigten im Arbeitsschutz zu erreichen, abgestimmte Arbeitsschutzziele der GDA-Träger (Bund, Länder und Unfallversicherungsträger) in Arbeitsprogrammen umzusetzen, das Arbeitsschutzsystem in Deutschland entlang des Wandels der Arbeitswelt kontinuierlich zu modernisieren und Anreize für Betriebe zu schaffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten weiter zu stärken. Die Datenübermittlung zwischen Ländern und Unfallversicherungsträgern und die Evaluation der Betriebsbesichtigungen im Rahmen der GDA sowie die gegenseitige Evaluation der Länder sind nicht Gegenstand der Datenlieferung der Länder an die Bundesfachstelle Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BfSuGA).

Die BfSuGA begleitet und bewertet die im Arbeitsschutzgesetz festgelegte Mindestbesichtigungsquote im Prozess. Sie unterstützt darüber hinaus die Bundesregierung bei ihren nationalen und internationalen Berichtspflichten. Sie bezieht dabei bereits bestehende Erkenntnisse zur Arbeitsschutzaufsicht mit ein.

8. Kann die Bundesregierung nach aktuellem Stand der Beratung mit den Ländern ausschließen, dass z. B. schriftliche Abfragen bei Unternehmen zukünftig als Besichtigung zählen, obwohl dann kein Kontrolleur im Unternehmen war, was nicht mit dem LV 1 vereinbar ist?
9. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass die Vorgaben zur Quantität auf Kosten der in den o. g. Leitlinien festgeschriebenen Qualitätskriterien gehen (bitte begründen), und wenn nein, erachtet die Bundesregierung das als zielführend für ein gutes Arbeitsschutzniveau?
10. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass die Vorgaben zur Quantität dazu führen, dass vermehrt leicht zu kontrollierende kleinere Betriebe kontrolliert werden und Betriebe, deren Kontrolle aufwändig ist, aber wo mutmaßlich die meisten Verstöße gegen Arbeitsschutzregeln vorkommen, seltener besichtigt werden (bitte begründen)?

Die Fragen 8 bis 10 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 2 bis 5 wird verwiesen.

11. Weshalb ist der Aufbau einer eigenen Datenbank für die BFSuGA notwendig, und warum wird nicht ein Zugriff auf die Erfassungssystemen der Länder ermöglicht – wo die meisten Länder das sogenannte IFAS (Informationssystem für den Arbeitsschutz)-Informationssystem, die Standardsoftware für die Arbeitsschutzverwaltungen, Gewerbeaufsichtssämter und Berufsgenossenschaften in Deutschland, nutzen, was die Sache vereinfacht?
12. Warum kann alternativ nicht die Datenschnittstelle zwischen zuständigem Unfallversicherungsträger und Arbeitsschutzbehörden (siehe § 21 Absatz 3a ArbSchG bzw. § 20 Absatz 1a des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VII)) genutzt werden?
Beinhalten diese Gesetzesregelungen gegenseitige Einsicht in die Vorgänge (Bescheide, Vermerke etc.)?

Die Fragen 11 und 12 werden gemeinsam beantwortet.

Um eine belastbare Datenbasis zur Erfüllung der nationalen und internationalen Berichtspflichten des Bundes sowie zur Berechnung der Mindestbesichtigungsquote als Bundesaufgabe sicherzustellen, ist die Einrichtung einer eigenen Datenbank bei der Bundesfachstelle Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (BfSuGA) erforderlich.

13. Ist beabsichtigt, durch Zugriff der Bundesfachstelle auf die Erfassungssysteme der Länder auch die Vorgänge der Länder stichprobenartig zu überwachen, oder verlässt sich die Bundesregierung blind auf die Angaben der Länder?
Wie kann sich die Bundesfachstelle dann sicher sein, dass die Länder sich beim „Füttern“ der Datenbank an die Festlegungen halten?
14. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung darüber, ob und wie die Länder mehr Arbeitsschutzkontrolleure gewinnen wollen, bzw. wird die Bundesregierung hierzu Berichte von den Ländern anfordern (bitte begründen)?

15. Plant die Bundesregierung eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, in der quantifizierte Vorgaben festgelegt werden, die sich an der ILO (Internationale Arbeitsorganisation)-Empfehlung 1:10.000 orientieren und in jedem Bundesland einzuhalten sind (bitte begründen)?

Die Fragen 13 bis 15 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 2 bis 5 wird verwiesen.

16. Wie passt die Absicht, „(d)as BMAS wird im Jahr 2023 eine erste Zwischenauswertung der Kontrolldichte in den Ländern vornehmen“ (siehe Begründung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, S. 32), mit der Aussage zusammen, dass Auswertungen der Quote nicht vor 2026 zu erwarten sind?
17. Inwiefern sind nach Auffassung der Bundesregierung die Daten aus dem SuGA-Bericht belastbar, der sich ja aus den Länderberichten nach § 23 Absatz 4 ArbSchG speist?
18. Warum lässt sich aus den Angaben in Tabelle TG 1 (Besichtigungstätigkeit der Gewerbeaufsicht) und auf Seite 103 im SuGA-Bericht 2020 (Zahl der Betriebe) nach Auffassung der Bundesregierung keine Besichtigungsquote errechnen?

Die Fragen 16 bis 18 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung wertet die vorliegenden Daten der Länder zum Aufsichtsgeschehen, wie sie im Rahmen der Jahresberichte zugeliefert werden, aus. Diese Daten erfüllen derzeit noch nicht den Standard, um Auswertungen im Sinne einer belastbaren Mindestbesichtigungsquote nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz vornehmen zu können. Ziel des Arbeitsschutzkontrollgesetzes ist es zudem, eine Verbesserung der Datenlieferung der Länder zu erreichen. Die derzeit in Abstimmung befindliche Verwaltungsvorschrift soll hierzu ebenfalls beitragen.

19. In wie vielen Fällen gab es zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) und den Arbeitsschutzbehörden in den letzten fünf Jahren eine Zusammenarbeit (bitte jährlich aufschlüsseln), und wie wird der behördliche Austausch von relevanten Informationen – etwa festgestellte Verstöße gegen die Arbeitszeit bzw. Arbeitsaufzeichnung betreffend – sichergestellt?

Eine statistische Erfassung der Zusammenarbeit mit den Zusammenarbeitsbehörden ist in der Arbeitsstatistik der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung nicht vorgesehen. Insofern können entsprechende Fallzahlen im Sinne der Fragestellung aus der Arbeitsstatistik nicht ausgewertet werden.

Die FKS und die Arbeitsschutzbehörden der Länder informieren sich auf der Grundlage von § 6 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes (SchwarzArbG) und § 23 Absatz 3 des Arbeitsschutzgesetzes gegenseitig über Erkenntnisse, die den Aufgabenbereich der jeweils anderen Behörde betreffen.

Danach werden bspw. Hinweise auf Verstöße gegen arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen, welche die FKS im Rahmen ihrer Prüfungen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz feststellt, von dieser zeitnah an die zuständigen Arbeitsschutzbehörden weitergeleitet. Auch werden gemeinsame Prüfmaßnahmen von FKS und zuständigen Arbeitsschutzbehörden vor Ort durchgeführt.

Im Interesse einer zielgerichteten und effektiven Zusammenarbeit haben das Bundesministerium der Finanzen und die in den Ländern jeweils für den Arbeitsschutz zuständigen Ministerien und Behörden den gesetzlichen Auftrag durch eine Zusammenarbeitsvereinbarung konkretisiert (Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung und den für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden der Länder).

20. Wie oft wurde, seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, die Umsetzung der elektronischen und manipulationssicheren Erfassung der täglichen Arbeitszeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter nach § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten in der Fleischwirtschaft (GSA Fleisch) nach Kenntnis der Bundesregierung kontrolliert, und wie viele Verstöße wurden dabei festgestellt (bitte jährlich ausweisen und nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Die FKS konzentriert sich durch eine risikoorientierte Vorgehensweise zielgenau auf die für Schwarzarbeit, illegale Beschäftigung und Mindestlohnverstöße besonders anfälligen Bereiche. Bei ihren Prüfungen verfolgt sie einen ganzheitlichen Prüfansatz, welcher alle in Betracht kommenden Prüfaufträge nach § 2 SchwarzArbG abdeckt (bspw., ob sozialversicherungsrechtliche Pflichten oder die Arbeitsbedingungen nach Maßgabe der Mindestlohnvorschriften eingehalten werden). Eine Differenzierung nach einzelnen Prüfgegenständen ist in der Arbeitsstatistik der FKS nicht vorgesehen.

Die Anzahl der von der FKS in der Fleischwirtschaft im Jahr 2021 und im ersten Halbjahr 2022 durchgeführten Arbeitgeberprüfungen sowie eingeleiteten Ermittlungsverfahren nach § 7 Absatz 2 Nummer 2 GSA Fleisch – aufgeschlüsselt nach Bundesländern – kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

Bundesland	Arbeitgeberprüfungen		eingeleitete Ermittlungsverfahren nach § 7 Absatz 2 Nummer 2 GSA Fleisch	
	2021	1. HJ 2022	2021	1. HJ 2022
Baden-Württemberg	94	40		
Bayern	90	130	3	2
Berlin	17	1	3	
Brandenburg	14	8		
Bremen	17	4		
Hamburg	13	1		
Hessen	43	47		2
Mecklenburg-Vorpommern	9	10	4	
Niedersachsen	81	27	5	5
Nordrhein-Westfalen	123	68	31	8
Rheinland-Pfalz	66	21		
Saarland	13	5		
Sachsen	33	26		
Sachsen-Anhalt	2	1		
Schleswig-Holstein	26	17		
Thüringen	29	10		
Bundesland kann technisch nicht zugeordnet werden	37	0		

Die Arbeitsstatistik der FKS sieht eine Auswertung nach Ermittlungsverfahren, die ausschließlich aufgrund von vorangegangenen Arbeitgeberprüfungen eingeleitet wurden, nicht vor. Ermittlungsverfahren können auch ohne vorangegangene Prüfung eingeleitet werden.

21. In wie vielen Fällen ist diese Erfassung der o. g. Arbeitszeitdokumentation nach Kenntnis der Bundesregierung fremdvergeben, und sieht die Bundesregierung darin ein Problem, insbesondere wenn es sich um ehemalige Subunternehmer handelt?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

22. Wie oft wurde seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes die Erfüllung der richtigen, vollständigen und rechtzeitigen Dokumentation der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft nach Nummer 4.4 Absatz 4 Anhang der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) nach Kenntnis der Bundesregierung kontrolliert, und wie viele Verstöße wurden dabei festgestellt (bitte jährlich ausweisen und nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Arbeitsschutzaufsicht wird gemäß Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) als eigene Angelegenheit durch die Länder ausgeführt.

Informationen über die Anzahl der Kontrollen und Verstößen im Bereich der Dokumentationspflicht bei der Unterbringung von Beschäftigten in Gemeinschaftsunterkünften nach Nummer 4.4 Absatz 4 Anhang ArbStättV liegen der Bundesregierung daher nicht vor.

